



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA

Net Zero  
Deforestation - NZD

The Nature  
Conservancy 

Conservando la naturaleza.  
Protegiendo la vida.

**Análisis acerca de las políticas y normativa existente en torno al cambio climático y bosque en el Ecuador, con especial énfasis en la Provincia de Sucumbíos**

**Consultoría:**

***Diseño de la Estrategia Consensuada con Autoridades de Gobierno para reducir la deforestación y presión sobre el bosque, amparada en las políticas y marco legal de bosques, áreas protegidas y territorios indígenas del Ecuador,***



Septiembre, 2013.

La presente publicación se elaboró para ser revisada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La misma fue preparada por:

Carla Cárdenas  
Nicolay Aguirre  
Estefanía Martínez  
Cinthia Rosero  
María Cristina Puente

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo brindado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Colombia, Ecuador y Perú, bajo los términos del **contrato No. AM ANDINA 00197-2013**.

Net Zero Deforestation-NZD es implementado por un consorcio de empresas y organizaciones como: Amazon Conservation Team (ACT); Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA); Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA); Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (FEINCE) y El Gobierno Provincial de Sucumbíos (GADPS).

**Descargo de Responsabilidad**

Los contenidos y opiniones expresadas en este documento pertenecen al autor y no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Gobierno de los Estados Unidos de América o TNC.

## CONTENIDO

CONTENIDO .....	3
1. Introducción .....	5
2. Metodología .....	7
3. Objetivo .....	7
4. Los derechos en la Constitución del Ecuador .....	8
5. Políticas y Estrategias relacionadas con los bosques y cambio climático en el Ecuador .....	100
6. Normativa sobre el tema de bosques .....	211
6.1. <i>Normas que regulan la implementación del mecanismo REDD+ en el Ecuador</i> .....	211
6.2. <i>Instrumentos Legales forestales nacionales</i> .....	211
6.3. <i>Marco legal para el establecimiento de subsistemas de áreas protegidas</i> .....	232
6.4. <i>Marco legal para la forestación y reforestación con fines de protección</i> .....	233
6.5. <i>Marco legal para los incentivos ambientales</i> .....	23
6.6. <i>Otros incentivos y desincentivos</i> .....	254
7. Acerca de las áreas naturales protegidas .....	266
8. Otras normas relacionadas con la gestión de los bosques .....	29
8.1. <i>Marco legal para la acreditación como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable, AAR</i> .....	29
8.2. <i>Código de la producción</i> .....	29
9. Marco Institucional para la gestión local de los recursos naturales .....	310
9.1 Estado central .....	310
9.2 Gobiernos Autónomos Descentralizados .....	344
10. Pueblos y nacionalidades indígenas en Sucumbíos .....	366
10.1. <i>Nacionalidad A'í Cofán</i> .....	366
• <i>Principales problemas que afectan el territorio Cofán</i> .....	37
10.2. <i>Nacionalidad Siekopai</i> .....	38

•	<i>Principales problemas que afectan al territorio Siekopai</i> .....	39
10.3.	<i>Nacionalidad Siona</i> .....	380
•	<i>Principales problemas que afectan al territorio Siona</i> .....	411
10.4.	<i>Pueblo Afroecuatoriano</i> .....	411
11.	Ordenanzas Locales.....	43
12.	Conclusiones y recomendaciones .....	51
	Referencias .....	54

## 1. INTRODUCCIÓN

The Nature Conservancy-TNC y USAID firmaron, en septiembre del 2011, el Acuerdo de Cooperación AID.OAA-A-11-00039, con el cual se establece un apoyo financiero durante 3 años para el programa Deforestación Neta Cero: Proyectos Demostrativos en la Amazonía Andina (NZD, por sus siglas en Inglés “Net Zero Deforestation: Demonstration Project in the Andean Amazon”), a ser implementado en la Amazonía de Colombia, Ecuador y Perú. Para el efecto se ha conformado un consorcio, que en el caso de Ecuador son miembros The Nature Conservancy, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica-COICA, la Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador-FEINCE y el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos.

El objetivo general de este programa es poner en marcha proyectos demostrativos de deforestación neta cero que desarrollen y pongan a prueba perspectivas de REDD+ en Perú, Ecuador y Colombia, considerando: involucrar bosques de alto riesgo, lograr un impacto a gran escala, e influir y mejorar procesos de políticas de ordenamiento territorial de manera más amplia. Considera, además, objetivos de conservación de bosques en cada país, de manera que se muestre cómo se avanza hacia la deforestación neta cero a gran escala y a largo plazo.

La misión del programa NZD ha sido planteada de la siguiente manera: “Somos un grupo de organizaciones públicas, privadas y pueblos indígenas, comprometidos con la conservación, que trabajamos para reducir y evitar la deforestación en áreas demostrativas en la Amazonía Andina, orientado a mejorar la calidad de vida (y vida plena) de las poblaciones del ámbito del proyecto”. Y la visión: “al final del Proyecto se ha construido un modelo de gestión integral, funcional y replicable para reducir y evitar deforestación en base a alianzas estratégicas, articulando conocimiento científico y saberes ancestrales”.

Las áreas geográficas de intervención son: en Colombia, el Municipio de Solano- Departamento de Caquetá; en Perú, la provincia de Picota, Departamento de San Martín; y en Ecuador, la Provincia de Sucumbíos. Estas áreas se caracterizan por su importancia ecológica, social y económica y se encuentran amenazadas por actividades extractivas como la minería y la tala ilegal, y la expansión agrícola; las tasas de deforestación se ubican entre las más altas de cada país.

El área demostrativa del Proyecto NZD en Ecuador se ubica en la provincia de Sucumbíos. Se hace referencia a dos escalas de incidencia. La primera contempla una superficie de 287.000 ha, y se conforma por el cantón Cascales y parcialmente los cantones Gonzalo Pizarro y Sucumbíos Alto. Constituye una visión más amplia del espacio que posibilita la interpretación de un contexto territorial más general en el cual se desarrolla el Proyecto. Y a la par, se considera un segundo escenario, que se compone específicamente por la comunidad Cofán Dovuno y la parroquia Sevilla, ambas en el cantón Cascales, cubriendo una superficie de 16.400 ha. Esta área del Proyecto, permite un análisis más específico y se considera prioritaria para realizar la implementación de actividades alternativas sostenibles y manejo del territorio a nivel predial.

Uno de los aspectos que permitirán catalizar los esfuerzos por la reducción de la deforestación en las zonas de intervención serán los relacionados con las políticas y normas existentes y las que podrían diseñarse para alcanzar este Objetivo. El tema político normativo será una herramienta para la gestión del proyecto por parte de los Ministerios encargados y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados competentes.

Por ello, el primer producto de la Consultoría: *“Diseño de la Estrategia Consensuada con Autoridades de Gobierno para reducir la deforestación y presión sobre el bosque, amparada en las políticas y marco legal de bosques, áreas protegidas y territorios indígenas del Ecuador ”* permite contar con un diagnóstico acerca de lo existente en cuestión de normativa nacional y local relacionada con cambio climático, bosques y reducción de la deforestación, para que a partir de éste se puedan plantear alternativas normativas que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

## **2. METODOLOGÍA**

Para el desarrollo de este análisis legal se hizo una revisión de los Tratados Internacionales relacionados con cambio climático y bosques, para luego pasar a revisar la Constitución del Ecuador, varias normas nacionales y ordenanzas locales. Se ha hecho una revisión extensa de todas las políticas existentes en el país para tener un panorama amplio de la situación.

Para la revisión de las ordenanzas se definieron varios temas a ser investigados: i) ordenanzas relacionadas con ordenamiento territorial; ii) ordenanzas relacionadas con control ambiental; iii) ordenanzas relacionadas con el manejo de las cuencas hidrográficas; iv) ordenanzas relacionadas con la institucionalidad de la gestión ambiental. La investigación no se concentró en ordenanzas relacionadas con minas y canteras o con desechos sólidos por tener que enfocarse en la gestión de bosques, cuencas hidrográficas y ordenamiento territorial.

Conocer cómo se encuentra la Provincia en temas normativos nos muestra los sectores en los que se puede mejorar, ya que la construcción de la Estrategia para Reducir la Presión del Bosque contará con una subestrategia que permitirá diseñar ordenanzas.

Se hizo una búsqueda de las ordenanzas en el Sistema Lexxis<sup>1</sup>, en páginas webs de todos los cantones y Gobierno Provincial de la Provincia de Sucumbíos. También se entrevistó vía telefónica a varios funcionarios(as) de estos Gobiernos Autónomos Descentralizados en la búsqueda de los cuerpos normativos.

Por último, se revisaron los Planes de Vida de las nacionalidades indígenas de la Provincia y reglamentos existentes de los pueblos y nacionalidades que habitan en la Provincia.

## **3. OBJETIVO**

Analizar el marco legal ecuatoriano relacionado con bosques y cambio climático para encontrar las alternativas que permitan diseñar una estrategia de control de la deforestación que pueda ser aplicada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados en coordinación con las autoridades del Gobierno Central.

---

<sup>1</sup> Sistema Integrado de Legislación Ecuatoriana.

#### 4. LOS DERECHOS EN LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

A partir de la aprobación de la Constitución Política del Ecuador en el año 2008, se marca un nuevo y revolucionario hito en las políticas ambientales nacionales.

La pirámide jurídica del país, desde el 2008, según el artículo 425 de la Carta Magna, cambia la tradicional jerarquía de las normas de la siguiente manera: “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales<sup>2</sup>; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En el segundo párrafo del mismo artículo 425, se establece que “En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.”

En la presente sección se tratarán los temas de derechos, tanto de la naturaleza, como de los pueblos indígenas y derechos ambientales. Para ello es importante empezar señalando que el Ecuador es un Estado de “derechos” según el Art. 1 de la Constitución, y éstos son exigibles de manera individual y colectiva (Art. 11, numeral 1). Los derechos son de aplicación directa e inmediata por y ante cualquier servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte y no se puede alegar falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento o para negar su reconocimiento (Art. 11, numeral 3). Incluso la Constitución establece claramente que ante la duda de la norma se debe aplicar la interpretación que favorezca la efectiva vigencia del derecho en mención (Art. 11, numeral 5).

La Constitución Política del Ecuador le concede derechos a la naturaleza, es decir la naturaleza es considerada como un sujeto frente a los derechos (Art. 71 y 72); además promueve el Buen Vivir o Sumak Kawsay (Art. 12, 14, 26, 32, 74, 85, 275, 277, 278, 283) y reconoce al Ecuador como un estado plurinacional que concede derechos a los Pueblos y Nacionalidades indígenas montubias y afroecuatorianas (Art. 57).

La opción de reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos es un avance histórico que marca una decisión política del Estado ecuatoriano frente a la necesidad de conservar la naturaleza.

En materia ambiental también son importantes los principios ambientales que se aplican de manera transversal y están establecidas en el Artículo 395 para buscar garantizar un modelo de desarrollo sustentable, aplicar la legislación en relación al sentido más favorable a la naturaleza. Es importante también manifestar que la Constitución reconoce el principio de precaución y prevención.

La biodiversidad es considerada un bien público, y es administrada por el Estado según el artículo 400; además se constituye en patrimonio natural según el artículo 404 de la misma

---

<sup>2</sup> Esta disposición constitucional podría entrar en contradicción con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo del 1969, que en su Artículo 27 establece que “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”

Constitución.

El bien público es un bien que le pertenece a los ecuatorianos pero es administrado por el Estado. Estos bienes públicos son considerados (según el Artículo 408) como inalienables, imprescriptibles e inembargables (biodiversidad y patrimonio genético) y pueden ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

Por otro lado los(as) ciudadanos(as) tienen el derecho a vivir en un ambiente sano que está reconocido en el artículo 14, de tal manera que se garantice la sostenibilidad y el buen vivir, Sumak Kawsay.

Adicionalmente se encuentran los derechos de los pueblos indígenas que se encuentran establecidos en el artículo 57, en cuyo texto se reconoce el derecho a: “(...) 4) **Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables**, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos; 5) Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita; 6) Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras (...)”.

Además, en el Artículo 60, la Constitución reconoce a los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios el derecho a constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura, así como reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial.

Los derechos de los pueblos indígenas no tienen como única fuente a la Constitución del Ecuador sino que son reconocidos en varios instrumentos internacionales como en el Convenio 169 de la OIT (ratificado por el Ecuador en el año 1998). Este convenio reconoce la relación especial que mantienen los indígenas con los espacios (tierras/territorios) que ocupan o utilizan. Este convenio es de carácter vinculante, por tanto los países que lo ratificaban se comprometían a adecuar sus legislaciones y a desarrollar acciones pertinentes de acuerdo a las disposiciones contenidas en el mismo.

La Parte II del convenio hace énfasis en la necesidad de proteger y garantizar la relación que mantienen las culturas ancestrales y pueblos indígenas con sus tierras y territorios, entendidos estos como la totalidad del hábitat de las regiones donde se asientan. De esta manera, se reconoce a los pueblos el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado o utilizado para sus actividades tradicionales y subsistencia (caso de los pueblos nómadas). Ante esto, se insta a los Estados a tomar medidas para determinar el uso y ocupación de los territorios, garantizar la protección de sus derechos, así como instituir procedimientos adecuados en el marco jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos. Incluso se deberán asignar tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico (Artículo 19).

Así como el derecho a la tierra, el convenio ratifica el derecho de los pueblos a los recursos naturales existentes en ella, tanto para su utilización como para su administración y conservación. Sin embargo, considerando el hecho de que el reconocimiento al derecho de los pueblos sobre sus territorios no contradice la soberanía de los Estados, el Artículo 15 de la DDPI

establece que: “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derecho sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o utilizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Por último, es importante mencionar la existencia de los derechos de participación, pues el Artículo 61 establece el derecho a participar en los asuntos de interés público. En el Artículo 95 se habla del derecho de los(as) ciudadanos(as) a participar en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

El derecho a la consulta pública en cuestiones ambientales es un derecho establecido en el Artículo 398 y además la consulta es un derecho especial de los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos cuando los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentran en sus tierras puedan afectarles ambiental o culturalmente (Artículo 57, numeral 7).

Hasta aquí se enmarcan los derechos que, en materia de análisis, existen en el Ecuador para poder desarrollar más adelante el tema de políticas y normativa. Es necesario recordar que los derechos son de aplicación directa, ninguna ley puede limitar su aplicación y el Estado está en la obligación de garantizar su efectiva vigencia.

## **5. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS RELACIONADAS CON LOS BOSQUES Y CAMBIO CLIMÁTICO EN EL ECUADOR**

En el contexto de cambio climático, es importante tomar en cuenta que si bien la CMNUCC y las COP han desarrollado innumerables avances en cuanto al rol de los bosques y el Cambio climático, así como en cuanto al mecanismo REDD+; en el Ecuador la Constitución está sobre las Resoluciones emitidas en la COP o en todo caso ninguna disposición podría contradecirla.

De manera específica para el tema de cambio climático, se encuentra en la Constitución el artículo 413 que manifiesta que: “el Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua”. El Art. 414 de la Constitución manifiesta que: “el Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; la conservación de los bosques y la vegetación, así como la protección de la población en riesgo”.

En cuanto al marco habilitante para la implementación del Mecanismo REDD+, no se puede dejar de mencionar el Art. 74 cuyo texto prescribe: “Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado”.

Este artículo marca la pauta de algunos aspectos importantes:

Los bienes y servicios ambientales entendidos bajo la conceptualización realizada por el Código Civil en su Artículo 602<sup>3</sup> son también los llamados “bienes comunes a todos los hombres” que no pueden ser sujeto de apropiación por ninguna nación, corporación o individuo. Por lo que, se admite entonces solamente su “producción, prestación, uso y aprovechamiento” a través de la expedición de una norma que regule los lineamientos y mecanismos aplicables al caso.

Por lo tanto, es claro que, en Ecuador:

- El Estado es quien administra los bienes públicos.
- El Estado debe desarrollar la normativa para la regulación de los servicios ambientales, como requisito habilitante para una posible transacción de sus beneficios. La transacción de un objeto que se encuentra fuera del mercado tiene como consecuencia la nulidad absoluta del convenio o contrato a través del cual se lo desarrolló.
- La apropiación está considerada dentro de los delitos comprendidos entre las estafas y fraudes en el derecho penal.

Siguiendo con la línea de la pirámide jurídica, después de la Constitución es necesario reconocer a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio Climático CMNUCC que entró en rigor en el año de 1994 y cuyo objetivo máximo es la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

Posteriormente y durante la realización de la Tercera Conferencia de las Partes, en el año 1997, se estableció el Protocolo de Kioto el cual solo hasta el año 2005 entró en vigencia. Este instrumento definió para los países Anexo I la meta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para el primer periodo de compromisos 2008 y el 2012 en un 5.2% tomando como base las emisiones medidas en 1990, para ello estableció tres mecanismos de flexibilidad: a) Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), b) Implementación Conjunta y c) Mercado de carbono. Sin embargo, los países en desarrollo como el Ecuador tan solo pueden participar a través del MDL.

Este mecanismo ha tratado de incorporar al sector forestal con varias metodologías para cuantificar las emisiones de gases de efecto invernadero; sin embargo, la complejidad presentada por la demostración de la adicionalidad, fugas, alto índice de riesgo, escasa garantía de permanencia y la existencia de pocos casos exitosos han hecho de esta modalidad una de las más difíciles de aplicar, tanto así que en el país no existe una iniciativa en este sector que haya logrado generar bonos.

---

<sup>3</sup> “Las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar, no son susceptibles de dominio, y ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho de apropiárselas”.

Paralelamente, sobre la discusión de nuevas alternativas de mitigación de gases de efecto invernadero como ya se citó en líneas anteriores, surge en la Décima Primera Conferencia de las Partes realizada en el 2003 gracias a la iniciativa de Papúa Nueva Guinea y Costa Rica, quienes propusieron incluir un mecanismo de mitigación que considere la reducción de emisiones asociadas a la deforestación “RED”.

Posteriormente, en 2007, durante la definición del Plan de Acción de Bali, los países decidieron incluir las emisiones generadas por la degradación, con lo que se aumentó una “D” a REDD. Empero era necesario reconocer la importancia climática de la conservación, manejo forestal sostenible y el incremento de reservorios de carbono como parte de la Estrategia mundial para la mitigación del cambio climático y para ello se incluyó el signo “+” al acrónimo REDD en la Décima Cuarta Conferencia de las Partes realizada en el 2008.

Finalmente, en la Décima Sexta COP realizada en Cancún, se adoptó al Mecanismo REDD+ como mecanismo oficial de mitigación del cambio climático y se reconocieron una serie de salvaguardas sociales y ambientales que deben minimizar y evitar potenciales riesgos que pudiesen surgir en el proceso de implementación de los proyectos REDD+.

Durante la COP 17, realizada en Durban Sudáfrica en 2011, se solicitó a los países desarrollar un sistema de reporte y verificación que integre las metodologías para definir sus líneas base de emisiones por deforestación y degradación.

El marco internacional ha avanzado muy poco en el desarrollo del mecanismo REDD+ por lo que, hasta el momento, está funcionando solamente con el mercado voluntario.

Después de la Constitución en el Ecuador, el principal instrumento de planificación y establecimiento de políticas nacionales es el Plan Nacional para el Buen Vivir.

#### **Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017:**

El Plan es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos que la contienen. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores (COPFP, Art. 34, 2010)

El Plan Nacional de Desarrollo articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo<sup>4</sup>, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República (COPFP, Art. 34, 2010). Contiene los grandes objetivos nacionales que marcan las prioridades del país y las políticas, lineamientos estratégicos, metas e indicadores que permitirán su implementación durante el período de su vigencia (SENPLADES, 2013).

Adicionalmente, el Plan contiene una Estrategia Territorial Nacional que define las especificidades de los territorios para la implementación de la política pública y promueve un desarrollo territorial equilibrado. Establece criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el

---

<sup>4</sup> La VLP busca, a través de una mirada prospectiva, pasar de una economía basada en recursos naturales finitos hacia una economía sustentada en recursos infinitos, mediante una apropiación científica, económica e industrial del conocimiento que permita fortalecer las capacidades de la población ecuatoriana (SENPLADES, 2013). Se concreta en cuatro ejes: Cierre de brechas de inequidad, sustentabilidad ambiental, matriz productiva, tecnología, innovación y conocimiento

desarrollo espacial, las actividades económicas, los grandes equipamientos, la protección y la conservación del patrimonio natural y cultural. De este modo, el Plan considera de forma sistémica e integral al territorio (PNBV 2013-2017).

El Plan Nacional para el Buen Vivir para el período 2013-2017 contiene 12 objetivos nacionales, 93 metas estructurales asociadas a los objetivos, 111 políticas nacionales y 1.095 lineamientos estratégicos. Los objetivos, a su vez están organizados en tres grandes ejes, para dar cuenta de las prioridades políticas para el período de vigencia del Plan: (1) Poder popular y estado, (2) Derechos y libertades para el Buen Vivir y (3) Transformación económica y productiva.

De manera específica a la materia que nos ocupa en este estudio es menester revisar el Objetivo 7 de PNBV: “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global”. Las políticas que hacen referencia a esto son:

7.2. Conocer, valorar, conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre, acuática continental, marina y costera, con el acceso justo y equitativo a sus beneficios, cuyos lineamientos son:

- a. Fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y otras formas de conservación basadas en la gestión integral y participativa, y la seguridad territorial de los paisajes terrestres, acuáticos y marinos, para que contribuyan al mantenimiento de su estructura, funciones, ciclos naturales y evolutivos, asegurando el flujo y la provisión de servicios ambientales.
- b. Fortalecer los instrumentos de conservación y manejo *in situ* y *ex situ* de la vida silvestre, basados en principios de sostenibilidad, soberanía, responsabilidad intergeneracional y distribución equitativa de sus beneficios.
- c. Desarrollar mecanismos integrales de prevención, monitoreo, control y/o erradicación de especies invasoras, para precautelar la salud pública y la protección de los ecosistemas y su biodiversidad, particularmente de las especies nativas, endémicas y en peligro de extinción.
- d. Impulsar el análisis de paisajes y la interacción socioeconómica del territorio en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, de manera articulada entre los diferentes niveles de Gobierno.
- e. Promover la conservación y el uso regulado de los recursos genéticos para fines de investigación y desarrollo del bioconocimiento, considerando los conocimientos tradicionales y saberes ancestrales asociados, y garantizando su acceso.
- f. Fortalecer la aplicación de la normativa para la conservación, recuperación y protección de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad y especies silvestres emparentadas, a fin de reducir la erosión genética y garantizar la soberanía alimentaria.
- g. Reconocer, respetar y promover los conocimientos y saberes ancestrales, las innovaciones y las prácticas tradicionales sustentables de las comunidades, pueblos y nacionalidades, para fortalecer la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, con su participación plena y efectiva.

- h. Desarrollar un sistema de valoración integral del patrimonio natural y sus servicios ecológicos que permita su incorporación en la contabilidad nacional, acorde con la nueva métrica del Buen Vivir e indicadores cuantitativos y cualitativos de estado, presión y respuesta.
- i. Implementar el manejo marino-costero integral para el uso sustentable de sus recursos naturales, con especial atención en las especies en peligro de extinción y ecosistemas vulnerables.
- j. Impulsar incentivos y tecnología apropiada para la conservación de la naturaleza, sus bosques, zonas de nacimiento y recarga de agua y otros ecosistemas frágiles, enfocados en particular en las comunidades y los individuos más dependientes del patrimonio natural para su sobrevivencia.
- k. Promover el acceso a fondos nacionales e internacionales para el financiamiento de la conservación del patrimonio natural, mediante programas integrales y ambiciosos.
- l. Internalizar los costos de uso de los recursos naturales y las externalidades negativas derivadas de actividades económicas y procesos productivos que afectan al patrimonio natural.
- m. Fomentar la investigación y los estudios prospectivos sobre el uso sustentable y la conservación de la biodiversidad terrestre, acuática y marino-costera.
- n. Crear el Instituto Nacional de Biodiversidad para contar con un inventario dinámico del patrimonio natural, promover su conservación e identificar los usos potenciales de la biodiversidad, como base para generar innovación y tecnología.

7.3. Consolidar la gestión sostenible de los bosques, enmarcada en el modelo de gobernanza forestal:

- a. Desarrollar actividades de forestación, reforestación y revegetación con especies nativas y adaptadas a las zonas afectadas por procesos de deforestación, degradación, fragmentación, erosión, desertificación e incendios forestales.
- b. Incluir esquemas de agroforestería y silvicultura con perspectiva paisajística en los planes de manejo y gestión de los recursos forestales maderables y no maderables.
- c. Fortalecer las instituciones y los mecanismos interinstitucionales de control, sanción y monitoreo permanente del comercio legal e ilegal de los recursos forestales y la biodiversidad, considerando la deforestación transfronteriza.
- d. Fortalecer los mecanismos jurídicos e institucionales que promueven la conservación, protección y producción forestal sustentable, especialmente con especies nativas, para contrarrestar procesos de deforestación, degradación, fragmentación, erosión, desertificación e incendios forestales.
- e. Promover asociaciones productivas y emprendimientos empresariales privados, públicos y/o comunitarios que generen alternativas económicas locales a la deforestación y al comercio de vida silvestre.

- f. Fortalecer el sistema de información forestal y promover la investigación para identificar y cuantificar el patrimonio forestal como base para la toma de decisiones respecto a su conservación y manejo.
- g. Establecer los mecanismos necesarios para promover la industrialización de la producción forestal en plantaciones y sus encadenamientos productivos, con base en la gestión responsable, participativa y sustentable, de sus recursos

7.10. Implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental con énfasis en grupos de atención prioritaria:

- a. Incorporar los criterios de mitigación y adaptación al cambio climático en la planificación e inversión de los diferentes niveles y sectores del Estado de manera coordinada y articulada.
- b. Implementar programas de prevención, mitigación y adaptación al cambio climático, así como de evaluación de impacto, vulnerabilidad y riesgo en el territorio para los diferentes sectores productivos y asentamientos humanos, con énfasis en los sectores priorizados, los grupos de atención prioritaria y los ecosistemas frágiles.
- c. Minimizar el impacto del cambio climático en el patrimonio natural, el funcionamiento de los ciclos vitales y la oferta de bienes y servicios que proporcionan los diversos ecosistemas.
- d. Incorporar criterios de mitigación y adaptación al cambio climático en la formulación y evaluación de planes y proyectos estratégicos, así como en los planes de contingencia que puedan afectar la infraestructura y la provisión de servicios.
- e. Desarrollar actividades dirigidas a aumentar el conocimiento, la concienciación y la participación ciudadana en actividades relacionadas con la gestión del cambio climático.
- f. Fortalecer el Sistema Nacional de Información con estadística geoespacial y documental, con énfasis en hidrometeorología y agroclimatología, para el monitoreo permanente del cambio climático, considerando factores de riesgo y vulnerabilidad.
- g. Fortalecer la formación de talento humano a fin de consolidar las capacidades técnicas, las capacidades de negociación y la aplicación de políticas para la mitigación y la adaptación al cambio climático.
- h. Promover la investigación aplicada, el desarrollo, la transferencia y la desagregación de tecnología, valorando el conocimiento y las prácticas ancestrales sustentables para la prevención, la mitigación y la adaptación al cambio climático.
- i. Promover la eliminación de incentivos perversos para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores dependientes de combustibles fósiles.
- j. Diseñar mecanismos e incentivos para los sistemas productivos agropecuarios e industriales, basados en principios agroecológicos y en el uso de tecnologías y energías limpias que disminuyan la huella ecológica.

- k. Fortalecer la participación nacional en las negociaciones internacionales de cambio climático para lograr mayor efectividad en la gobernanza ambiental y en el cumplimiento de los compromisos para la transferencia de tecnología, la consolidación de una nueva arquitectura financiera y la transferencia de recursos financieros por parte de los países industrializados, como compensación a los efectos negativos del cambio climático en los países no industrializados.
- l. Profundizar el manejo sustentable y equitativo de los bienes comunes globales mediante la incidencia en las negociaciones internacionales y la adhesión internacional a iniciativas nacionales innovadoras, como las emisiones netas evitadas, los derechos especiales de giro y el impuesto Daly-Correa, con criterios de justicia geopolítica e intergeneracional.
- m. Promover la gestión de riesgos del cambio climático mediante una agenda para su reducción

Las metas planteadas para este objetivo se enumeran a continuación:

- Meta 7.1. Aumentar la proporción del territorio continental bajo conservación o manejo ambiental al 35,90%
- Meta 7.2. Aumentar la superficie del territorio marino-costero continental bajo conservación o manejo ambiental a 817 000 hectáreas
- Meta 7.3 Aumentar la superficie de restauración forestal acumulada a 300 000 hectáreas
- Meta 7.4 Aumentar la biocapacidad a 2,50 hectáreas globales per cápita
- Meta 7.5. Aumentar al 60,0% el porcentaje de fuentes de contaminación de la industria hidrocarburífera eliminadas, remediadas y avaladas por la Autoridad Ambiental Nacional
- Meta 7.6. Aumentar el porcentaje de hogares que clasifican sus desechos: orgánicos al 32,0%, plásticos al 45,0%, y papel al 32,0%.

Una vez que se han analizado los derechos en materia ambiental, y que se ha revisado lo que establece la Constitución, la CMNUCC Y el Plan Nacional del Buen Vivir es necesario ir aterrizando este análisis en las políticas nacionales que se han emitido relacionadas con los bosques y el cambio climático. Para ello es necesario aclarar que la Constitución del Ecuador faculta en el Artículo 154 a los Ministros de Estado a emitir las políticas del sector. Por lo tanto las políticas con las que se cuenta son las siguientes:

#### **Políticas Ambientales Nacionales:**

El Ministerio del Ambiente en el año 2010 promulgó las Políticas Ambientales Nacionales. La Política Ambiental Nacional cuenta con seis políticas ambientales, que son las siguientes:

- Política 1. Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Económica y Ambiental.
- Política 2. Uso Eficiente de Recursos Estratégicos para el Desarrollo Sustentable: Agua, aire, Suelo, Biodiversidad y Forestal.
- Política 3. Gestionar la adaptación y mitigación del cambio climático.
- Política 4. Prevención, control y disminución de la contaminación ambiental para mejorar la calidad de vida
- Política 5. Evidenciar e Involucrar la Dimensión Social de los Temas Ambientales

## Política 6. Fortalecer la Institucionalidad Ambiental

Como se puede apreciar, varias de las políticas promueven la conservación de los recursos naturales y existe una específica para el tema de cambio climático que es la política 3.

Esta Política (número 3) cuenta con tres estrategias: (1) mitigar los impactos del cambio climático y otros eventos naturales y antrópicos en la población y en los ecosistemas; (2) implementar el manejo integral del riesgo para hacer frente a los eventos extremos asociados al cambio climático; y (3) reducir las emisiones de GEI en los Sectores Productivos y Sociales (MAE, 2009).

Las estrategias, en este caso, serían instrumentos que coadyuvarían a lograr la implementación de las políticas nacionales ambientales. Veamos la situación de las mismas a continuación:

### **Estrategia Sectorial de Patrimonio:**

El Ministerio de Coordinación de Patrimonio<sup>5</sup> como institución que coordinaba con el Ministerio del Ambiente (hoy el Ministerio del Ambiente es parte de los sectores estratégicos) estableció en la Política Sectorial el “incrementar la protección, salvaguarda y conservación de los ámbitos naturales, culturales, sagrados y patrimoniales” y como una de sus estrategias el *“desarrollar mecanismos de adaptación al cambio climático en la gestión patrimonial”* (Citado en Estrategia Nacional de Cambio Climático: MCP, 2011). Por su parte, en cumplimiento a lo establecido en el Artículo No. 154 de la Constitución la Autoridad Ambiental Nacional y en aplicación de las atribuciones establecidas por Ley ejerce la rectoría de las políticas públicas ambientales.

### **Políticas y Estrategia Nacional de Cambio Climático:**

El Decreto Ejecutivo 1815- 2009 emitido por el Ministerio del Ambiente declara como Política de Estado a la adaptación y la mitigación del cambio climático. Asimismo, señala que El Ministerio del Ambiente estará a cargo de la formulación y ejecución de la Estrategia Nacional y el Plan que permita generar e implementar acciones y medidas tendientes a concienciar en el país la importancia de la lucha contra este proceso natural y antropogénico y que incluyan mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional en todos los niveles del Estado”.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 495 de 20 de octubre de 2010 se reforma el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 1815 y crea el Comité Interinstitucional de Cambio Climático, espacio de coordinación política y generación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático para enfrentar el cambio climático en el cual confluyen 5 Ministerios Coordinadores: Sectores Estratégicos, Desarrollo Social, Patrimonio, Política Económica; 2 Ministerios Sectoriales: Ambiente y Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; y, 4 Secretarías Transversales: Planificación y Desarrollo, Gestión de Riesgos, Agua y Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

La Presidencia de dicho Comité recae en el titular del Ministerio del Ambiente, mientras que la Subsecretaría de Cambio Climático cumple el rol de Secretaría Técnica del mismo.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 095 – 2012 se promulgó la Estrategia Nacional de Cambio

---

<sup>5</sup> Este Ministerio ya no existe, pero existe la estrategia que no ha sido derogada.

Climático. Instrumento de planificación estratégica cuya visión señala que: “Al 2025 el Ecuador maneja oportunamente los desafíos del cambio climático, garantizando el Buen Vivir y los derechos de la naturaleza”.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático establece dos grandes líneas estratégicas de acción:

- 1) **Adaptación al cambio climático:** Reducir la vulnerabilidad social, económica y ambiental frente a los impactos del cambio climático, cuyo objetivo principal es: **Crear y fortalecer la capacidad de los sistemas social, económico y ambiental para afrontar los impactos del cambio climático.**
- 2) **Mitigación del cambio climático:** Reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y aumentar los sumideros de carbono en Sectores Estratégicos, cuyo objetivo es el **Crear condiciones favorables para la adopción de medidas que reduzcan emisiones de GEI y aumentar los sumideros de carbono en los *sectores estratégicos*.**

En cuanto al tema de análisis de este documento relacionado con bosques, es de vital importancia concentrarse en analizar la Línea de acción segunda. Los Objetivos específicos de esta línea estratégica son:

- a) Identificar e incorporar prácticas apropiadas para mitigar el cambio climático en el sector agropecuario, que puedan además fortalecer y mejorar su eficiencia productiva y competitividad.
- b) Implementar medidas que aporten a la integridad y conectividad de los ecosistemas relevantes para la captura y el almacenamiento de carbono y manejar sustentablemente los ecosistemas intervenidos con capacidad de almacenamiento de carbono.
- c) Fortalecer la implementación de medidas para fomentar la eficiencia y soberanía energética, así como el cambio gradual de la matriz energética, incrementando la proporción de generación de energías de fuente renovable, contribuyendo así con la mitigación del cambio climático.
- d) Fomentar la aplicación de prácticas que permitan reducir emisiones de GEI en los procesos relacionados con la provisión de servicios y la generación de bienes, desde su fabricación, distribución, consumo, hasta su disposición final.
- e) Promover la transformación de la matriz productiva, incorporando medidas que contribuyen a reducir las emisiones de GEI y la huella de carbono, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y el uso responsable de los recursos naturales no renovables.

Los Objetivos específicos que directamente están relacionados con bosques, sea bosque nativo o plantaciones son los que se refieren al almacenamiento de carbono de estos ecosistemas, es decir el objetivo específico número 2.

Los resultados previstos para el año 2013 de este objetivo específico son:

- Se ha incrementado en 2 puntos porcentuales la superficie bajo conservación o alguna categoría de manejo, con énfasis en ecosistemas relevantes para el almacenamiento de carbono, a través del PANE o de otras iniciativas como el Programa Socio Bosque.

- Se ha culminado exitosamente la fase de preparación del país para implementar el mecanismo de “Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono” (REDD+) (UNFCCC, 2011).
- Se ha identificado e iniciado la implementación de acciones para cuantificar la reducción de emisiones de GEI asociadas a la reducción de la tasa de deforestación y degradación forestal.
- Se cuenta con una línea base de la capacidad de captura y almacenamiento de carbono de los ecosistemas naturales remanentes del país y de ecosistemas intervenidos que cuentan con prácticas de manejo forestal sostenible.
- Se han realizado acciones tendientes a reforestar o restaurar áreas con vegetación nativa, 20,000 hectáreas con fines de almacenamiento de carbono.

Así, de manera clara y precisa se delinea la política y el norte a seguir en la próxima década en el Ecuador. La línea estratégica número 2 y el objetivo específico 2 consolidan el nexo entre el Modelo de Gobernanza Forestal, la Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable y de Biodiversidad.

#### **Modelo de gobernanza forestal:**

El Ministerio del Ambiente del Ecuador, ha trabajado en la formulación de un “nuevo modelo de Gobernanza Forestal” en el año 2010. Esto, en consideración de que para la implementación plena de los mandatos constitucionales es necesario fortalecer, actualizar y modificar la política forestal y el marco jurídico (MAE, 2011).

Los lineamientos recogidos en el modelo de Gobernanza Forestal del Ecuador están orientados a la reducción de la tasa de deforestación, de tal manera que se asegure la existencia y permanencia de varios de los servicios ambientales del bosque, tales como: la retención de carbono, la conservación de la biodiversidad, el abastecimiento de agua, e incremento de los beneficios sociales y económicos para las poblaciones relacionadas con los bosques, garantizando la reducción de la pobreza y la óptima función de los bosques en la mitigación del cambio climático (MAE, 2011).

Los ejes principales del nuevo modelo de Gobernanza Forestal en el Ecuador son:

- i) Incentivos Forestales,
- ii) Sistemas de Información Forestal,
- iii) Sistemas de administración y Control Forestal,
- iv) Ordenamiento territorial,
- v) Investigación, Capacitación y Difusión.

Por otra parte, los objetivos de la Gobernanza Forestal son los siguientes:

- Promover el desarrollo forestal del Ecuador,
- Asegurar el acceso equitativo y racional a los recursos forestales mediante la regularización de la tierra,
- Reforzar el cumplimiento de las leyes y normas forestales en base a un efectivo control forestal sobre las actividades ilícitas,

- Impulsar el Manejo Forestal Sustentable en los ámbitos social y económico bajando la presión sobre los bosques nativos,
- Preservar los servicios ambientales de los bosques, y;
- Fortalecer las capacidades y conocimientos para la generación de una Cultura Forestal a través de la generación de información y comunicación.

Los componentes del modelo de gobernanza forestal, están articulados entre sí y los medios para facilitar su línea de acción son los instrumentos estadísticos, legales, institucionales y su armonización en el desarrollo de políticas forestales.

En cuanto al sistema de Administración y Control Forestal, el Ministerio del Ambiente ha desarrollado una plataforma digital, manejada a nivel nacional, implementado por las diferentes Oficinas Técnicas (oficinas provinciales del Ministerio del Ambiente) en donde se aprueban los planes y programas de aprovechamiento forestal. La información se ingresa en el Sistema de Administración Forestal, SAF, con la finalidad de facilitar la obtención de las Guías de Movilización de Productos Forestales, permitiendo conocer la implementación del Manejo Forestal Sustentable al registrar todas las acciones administrativas y técnicas relacionadas con los Planes de Aprovechamiento Forestal (MAE, 2011).

#### **Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable:**

El Ecuador cuenta con una Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal Sustentable, que se desarrolló en el año 2000 después de un amplio proceso participativo nacional. Con esta base el Ministerio del Ambiente implementó a inicios del año 2000 una nueva política forestal nacional, que promueve el manejo forestal sustentable, el uso de los bienes y servicios ambientales de los bosques, incluyendo la madera, a niveles de intervención que aseguren su permanencia y su regeneración natural.

La Estrategia Nacional Forestal no fue promulgada mediante Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial, por lo que resulta un instrumento no vinculante por el momento.

En el año 2012 se hizo una “Evaluación y Actualización de la Estrategia”, mediante un proceso participativo. Esta actualización permitió que se revisara la misma y se hiciera una propuesta relacionada con los temas de cambio climático y bosques.

La actualización además permitió que la Estrategia se desarrolle en el nuevo marco constitucional del Ecuador.

#### **Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad**

La Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad fue promulgada en el año 2001, en ella se plantea una visión del país hacia el año 2020 que manifiesta: “El Ecuador es un país que conserva y utiliza sustentablemente su biodiversidad, lo cual se expresa en una mejor calidad de vida de su población, en el aprovechamiento óptimo de los recursos económicos, sociales, culturales y ambientales asociados, y en la distribución equitativa de los beneficios y costos derivados de su uso y conservación en la sociedad ecuatoriana”.

Tal como se aprecia, la biodiversidad es considerada como un recurso estratégico, el mismo que

debe ser parte de la planificación nacional o local. Se establece la obligatoriedad de hacer un uso sustentable de los recursos y la necesidad de capacitar y difundir los medios adecuados del uso sustentable y de generar incentivos para la conservación.

Implica además un respeto a la diversidad cultural ya que los Pueblos y Nacionalidades Indígenas son los principales usuarios de la misma.

Las Estrategias mencionadas anteriormente en el tema forestal y de biodiversidad necesitan ser actualizadas en algunos casos y promulgadas como un acto jurídico oficial. Actualizadas, porque es necesario que exista armonía entre los mandatos constitucionales y las nuevas políticas del país en el marco de derechos de la naturaleza y cambio climático de tal manera que exista un sistema armónico de políticas a seguir. Promulgadas, porque necesitan tener un nivel de formalidad, sea a través de Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial para que sean vinculantes. Además para que se garantice su aplicabilidad se necesita que el marco legal sea un instrumento efectivo que aterrice cada uno de sus enunciados. Una política y estrategia llega a aplicarse si se genera alrededor de ella el marco institucional, administrativo y operacional adecuado.

El principal reto para la aplicación efectiva de las políticas descritas anteriormente es que se trabaje de manera coordinada y articulada entre los actores de los diferentes niveles y sectores de gobierno así como con la sociedad civil y los cooperantes internacionales.

De las políticas descritas, hasta el momento se ha dado un empuje significativo a los temas de cambio climático porque están promulgadas vía Acuerdo Ministerial, lo que no sucede con todos los temas.

## **6. NORMATIVA SOBRE EL TEMA DE BOSQUES**

### *6.1. Normas que regulan la implementación del mecanismo REDD+ en el Ecuador*

Con fecha 5 de abril del 2013, el Ministerio del Ambiente promulga las Normas que regulan la implementación del mecanismo REDD+ en el Ecuador. En esta norma, la Autoridad Ambiental establece los tipos de proponentes que podrían haber para este tipo de proyectos, los que serían: i) iniciativa privada; ii) entidades públicas; iii) Estado central; iv) régimen seccional autónomo; v) organizaciones de la sociedad civil; vi) propietarios comunitarios.

Además se reconocen como niveles de implementación el nacional y el nivel de proyectos.

Lo más importante de la norma es que establece un acceso a los beneficios regulado como: a) acceso directo y b) acceso indirecto. El acceso directo es el derecho de propiedad sobre las Unidades de Reducción de Emisiones (UREs) y el acceso indirecto que implica la posibilidad de acceder a los beneficios por resultados a nivel nacional de acuerdo a un mecanismo de distribución que será regulado a futuro.

### *6.2. Instrumentos Legales forestales nacionales*

Los instrumentos normativos directamente relacionados con el sector forestal, serían la Ley Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Codificada en el año 2004, pero elaborada en los

años setentas; por lo tanto, no recoge el espíritu de la Constitución del año 2008, tampoco los lineamientos del modelo actual de gobernanza forestal.

La actual Ley Forestal regula los temas de conservación de áreas de protección y de aprovechamiento forestal. El mismo hecho de que se hable de aprovechamiento forestal, implica que no se encuentra alineada con la política actual de manejo sostenible forestal.

Se conoce que el Ministerio del Ambiente está preparando el Código Ambiental, que incluye el tratamiento del tema forestal en un capítulo y además regula el tema de los servicios ambientales.

Así mismo el Libro III el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria detalla lo que constituye el régimen forestal y sobre todo demarca las acciones a seguir para la realización de un adecuado control forestal.

Adicionalmente, en el país existen varias normas forestales que regulan las actividades forestales:

- Norma de procedimientos administrativos para autorizar el aprovechamiento y corta de la madera.
- Norma para el manejo forestal sustentable, para el aprovechamiento de madera en bosque húmedo.
- Norma para el manejo forestal sustentable del bosque seco.
- Norma para el aprovechamiento de la madera en bosques cultivados y árboles en sistemas agroforestales.
- Norma para el manejo sustentable de los bosques andinos.
- Norma de manejo forestal sustentable para el aprovechamiento de la madera.
- Norma del sistema de regencia forestal.

Es así que se constituye el marco legal directamente vinculado con la actividad forestal, que busca regular las actividades para evitar la deforestación, la tala ilegal, el cambio indiscriminado del uso del suelo, etc.

Las normas también fueron promulgadas antes de la aprobación de la Constitución del Ecuador en el año 2008, por lo tanto no recogen el espíritu garantista de la misma ni contribuyen a aplicar las políticas nacionales descritas anteriormente.

Si bien es un esfuerzo importante el desarrollo de estas normas, las mismas deberían enmarcarse en promover el manejo sustentable y no la extracción o explotación de las especies. Otro aspecto importante en resaltar es que no existe un seguimiento a largo plazo de quienes aplican estas normas, quienes después de haber extraído las especies con licencia forestal presumiblemente en la segunda o tercera vez no se cuente con la licencia pues se procede a hacer el cambio el uso de suelo.

El control forestal es una competencia del Estado Central. En vista de que los temas de biodiversidad y bosques no pueden ser descentralizados, se puede desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados buscar una manera de apoyar ese control que hace el Ministerio del Ambiente. Por ejemplo: en el Gobierno Provincial del Napo existió la iniciativa de colaborar

con la contratación de un regente forestal para que éste a su vez colabore con los pequeños propietarios de bosque; los técnicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados colaboran con los propietarios de bosques para que se implementen prácticas de manejo sustentable.

### *6.3. Marco legal para el establecimiento de subsistemas de áreas protegidas*

El Art. 405 de la Constitución ecuatoriana establece que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, está integrado por los subsistemas: estatal, subsistema de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, comunitario y privado. Su rectoría y regulación está siendo regida por el Estado.

Los gobiernos autónomos descentralizados cumplen un papel fundamental en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a nivel local y regional (Echeverría, 2010).

El Ministerio del Ambiente promulgó el Acuerdo Ministerial 168 del 20 de Septiembre de 2010 en el que se establece las Normas para el Establecimiento del Subsistema de Gobiernos Autónomos descentralizados de Áreas Protegidas. Esta norma establece los requisitos y procedimiento para la incorporación de dichas áreas al Registro de Subsistemas de Áreas Protegidas por parte de la Dirección Nacional de Biodiversidad. Establece que será la expedición de ordenanzas la herramienta adecuada para crear áreas protegidas locales, pero no único ya que el procedimiento debe fundamentarse en la identificación y justificación de aspectos geográficos, ecológicos, ambientales, socioeconómicos y legales de cada Gobierno Autónomo.

### *6.4. Marco legal para la forestación y reforestación con fines de protección*

La Resolución No. 8 del 2012 del Consejo Nacional de Competencias concede las competencias de forestación y reforestación a los Gobiernos Provinciales, con fines de protección. Esta actividad estaría vinculada con las acciones de manejo de cuencas hidrográficas propuestas en este análisis, pues bien podrían el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial normar el tema de reforestación por razones de protección y emprender un programa para reforestar cuencas hidrográficas, riberas de los ríos, etc. Esta reforestación debería hacerse con especies de la zona y de manera vinculada con un incentivo que permita que los propietarios de los terrenos accedan a reforestar sus predios.

### *6.5. Marco legal para los incentivos ambientales*

La misma Constitución del 2008 en varios artículos permite y considera que es necesario para evitar la degradación del suelo y la deforestación incentivar la protección de la naturaleza (Art. 71, segundo inciso), en lo siguiente: “el Estado *incentivará* a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza” (énfasis propio).

En el Art. 409 declara de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, solicitando a los legisladores prever un marco normativo para su protección que prevenga su degradación, en particular la provocada por la erosión; y, el Art. 419 establece que el Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación, a través de medidas para la conservación de los bosques y la vegetación.

Se tiene además el artículo 74 de la actual Constitución del Ecuador que manifiesta: “Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y

aprovechamiento serán regulados por el Estado”. Este artículo libera a los servicios ambientales del régimen de la propiedad privada o dominio privado.

Los bienes y servicios ambientales son también los llamados “bienes comunes” a todos los hombres, que no pueden ser sujeto de apropiación por ninguna nación, corporación o individuo. Solamente se permite entonces la producción, prestación, uso y aprovechamiento a través de la regulación legal de estos aspectos (Cárdenas, 2012).

Nos preguntamos entonces: ¿cuál es el papel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otros niveles de gobierno respecto al uso, goce y disposición de los servicios ambientales? La respuesta se encuentra en la misma Constitución, Art. 261 literal 11, donde se expresa que: el Estado tendrá competencias exclusivas sobre los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. Los servicios ambientales son también parte de la biodiversidad y de los recursos forestales. El Art. 111 del COOTAD establece que la biodiversidad es un sector estratégico y que la rectoría y la definición del modelo de gestión le corresponden de manera exclusiva al Estado Central. Sin embargo, se abre la posibilidad de que las restantes facultades y competencias sean ejercidas de manera concurrente en los distintos niveles de gobierno. Estas otras facultades y competencias deben ordenarse según el Art. 136 por medio de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental o del modelo de gestión que establece el mismo Art. 111, siempre y cuando el Ministerio del Ambiente siga manteniendo la Rectoría.

Hasta el momento no existe ni la regulación pertinente, ni el modelo de gestión sobre el tema de bosques, ni el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental que determine cuáles son las restantes facultades y competencias que le correspondería a un Gobierno Autónomo Descentralizado en este tema (Cárdenas, 2012).

Por lo tanto, asumir las competencias en los temas de servicios ambientales y carbono por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados implicaría que el Ministerio del Ambiente como Autoridad Ambiental, establezca un sistema en el que se definen las facultades y competencias de manera clara y específica para los gobiernos autónomos descentralizados. Al momento, la norma REDD+ claramente establece que los Gobiernos Autónomos no podrían ser propietarios de los certificados de carbono.

Los incentivos que podrían pensarse desde el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial y municipal pueden ser los relacionados con: a) la coordinación cercana con el programa Socio Bosque o con los incentivos para la reforestación del MAGAP; b) coordinación con el SRI para exonerar del pago del impuesto a las tierras a cubiertas con bosques; c) incentivos en la entrega de plantas, insumos para la reforestación; aplicación de la exoneración del impuesto predial para los bosques protectores; financiamiento de proyectos de turismo, entre otros.

En el caso de los Municipios y Consejos Provinciales, es importante considerar que estos cuentan con la capacidad de crear, suprimir mediante ordenanzas las tasas por servicios. Esta herramienta puede ser considerada como algo útil a la hora de pensar en incentivos o desincentivos en materia ambiental. Si se habla de un sistema integral de incentivos, debería pensarse en analizar las tasas locales existentes, su contribución o no al manejo forestal sustentable.

Así lo determina el artículo 136 del COOTAD que manifiesta en el último inciso: “Los gobiernos autónomos descentralizados regionales y provinciales, en coordinación con los consejos de cuencas hidrográficas podrán establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la conservación de las cuencas hidrográficas y la gestión ambiental; cuyos recursos se utilizarán, con la participación de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales y las comunidades rurales, para la conservación y recuperación de los ecosistemas donde se encuentran las fuentes y cursos de agua”.

#### *6.6. Otros incentivos y desincentivos*

Existen otros tributos que requieren de análisis, pues influyen en la gestión forestal. A continuación se enunciarán brevemente algunos de ellos:

##### Plan Tierras:

El Plan Tierras fue promulgado mediante el Decreto Ejecutivo No. 1852 firmado por el Presidente Rafael Correa el 27 de julio del 2009. Las condiciones para la adjudicación de tierras son claras, pues se trata de disponer de la tierra de: 1) los bienes de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) o los que fueron incautados a los deudores de la banca cerrada; 2) los bienes confiscados después de casos de narcotráfico; 3) lo que están en manos del Estado; 4) Haciendas privadas pero con acuerdos entre las partes; 5) las tierras improductivas y que no se encuentren cumpliendo la función social y ambiental. Las tierras se están entregando solamente a madres solteras, empleados de haciendas y comunidades.

En los actuales momentos las personas han confundido la política de reparto de tierras del Gobierno Nacional. Subsiste la percepción de que la tierra trabajada es la que puede adjudicarse, es decir la tierra destinada a agricultura, pues la que es bosque se la sigue considerando como improductiva. Según Cárdenas et al. (2010), a pesar de que la Constitución protege la función social y ambiental de la tierra, y de que se ha manifestado por parte del Gobierno que los bosques no son sujetos del Plan Tierras, se han venido dando invasiones a las áreas de bosque, actividad ilegal que pone en riesgo el manejo forestal sustentable, la propiedad, la seguridad jurídica tanto de empresas, comunidades y pequeños propietarios privados (Entrevista personal. Nubia Jaramillo. ECOMADERA).

Otro aspecto que dificulta el manejo forestal sustentable es la falta de agilidad en los trámites que tienen que ver con la adjudicación de la tierra. La inseguridad jurídica frente a la propiedad privada siempre genera una inseguridad y una resistencia a invertir tiempo (en trámites para obtener la licencia) y dinero (para el pago de regente, trámites e impuestos) en el manejo forestal sustentable.

La política de acceso a la tierra en bosques debe ser algo integral pues depende del ex INDA-hoy Subsecretaría de Tierras, de los aspectos de reforma agraria, del Ministerio de Agricultura, Ministerio del Ambiente, entre otros.

Un incentivo para quien desee hacer manejo forestal sustentable podría ser el hecho de estar fuertemente protegido por algún instrumento administrativo o por la fuerza pública contra las invasiones.

### Exoneración del impuesto predial rural:

La Codificación de la Ley Forestal en el Artículo 53 manifiesta: “Las tierras forestales cubiertas de bosques o vegetación protectores naturales o cultivados, las plantadas con especies madereras y las que se dedicaren a la formación de cualquier clase de bosques que cumplan con las normas establecidas en esta Ley, gozarán de exoneración del pago del impuesto a la propiedad rural. La Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, al efectuar el avalúo y determinará el impuesto, aplicará dicha exoneración”.

El COOTAD en relación a este impuesto también exonera del pago a los predios que tengan bosques primarios o reforesten con plantas nativas.

En muchos de los GAD se ha visto que ni la Institución encargada de cobro hace los esfuerzos por que se aplique la exoneración, ni los propietarios acceden a la misma. Por lo tanto, en este caso se estaría hablando de una falta de eficiencia jurídica, es decir la Ley no es aplica.

### Falta de acceso a mercados de madera y falta de preferencia de mercados de madera certificada:

En Ecuador, la mayor parte de la madera se destinada al consumo interno. Lo que se exporta es en gran parte aglomerados y muebles, pero estas son cantidades mínimas comparadas con la producción nacional.

Por tanto, es importante que los productores legales cuenten con mercados que reconozcan la legalidad. La generación de un mercado que exija legalidad o productos certificados se convertiría en un incentivo concreto para los productores, quienes empezaría a recibir los beneficios del mercado; como consecuencia, se incrementaría el manejo de los bosques legales y en el caso de decidirlo así de bosques certificados; por ende, se contribuiría a reducir el volumen de madera ilegal que circula y se comercializa.

El desarrollo de mercado local va ligado a la promoción y desarrollo de compras responsables. Un consumidor interno permanente es el Estado, tanto el gobierno central como los gobiernos locales, puesto que en el desarrollo de su gestión pública invierte en diferente tipo de infraestructura y debe proveerse y proveer de mobiliario, papel y recursos didácticos para establecimientos educativos, entre otros productos. Éstos, bien podrían ser fuentes certificadas o al menos legales. La motivación de los gobiernos estaría dada en reducir la tala y el tráfico ilegal de madera, además contribuir a desarrollar la producción e industria interna y a mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores y comunidades locales (Cardenas et al. 2011).

La Ley de Contratación Pública y su Reglamento no incorporan criterios de compra responsable de madera, pero cada Gobierno Autónomo Descentralizado, en sus pliegos, podría empezar a requerir madera certificada o madera de origen legal.

## **7. ACERCA DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**

El artículo 261 de la Constitución del Ecuador establece que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre las áreas naturales protegidas y los recursos naturales, lo que

implica que es la autoridad nacional ambiental quien tiene a su cargo el dictar las políticas, lineamientos, directrices y normativas generales relacionadas con estos espacios de conservación. Se establece además que el manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado y debe implementarse de acuerdo al ordenamiento territorial y zonificación ecológica de las zonas.

Al igual que en las políticas nacionales, se reconocen los derechos de los pobladores a participar en la gestión de los recursos naturales, el acceso y distribución de los beneficios provenientes de la biodiversidad, la participación en la toma de decisiones vinculadas con las áreas naturales y la biodiversidad en general, en el marco de la sustentabilidad. Por ello el carácter transversal de las políticas de gestión ambiental adquiere relevancia.

En particular, se cita a continuación el artículo constitucional que da fundamento al SNAP, que resume y clarifica los contenidos anteriormente mencionados:

**Art. 405.-** El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

El marco legal nacional aplicable a áreas protegidas, en términos generales, se establece a nivel legal, siendo la norma principal la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Complementariamente, para temas relacionados con calidad ambiental, rige la Ley de Gestión Ambiental.

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, reconoce al Ministerio del Ambiente como la principal autoridad responsable para la administración y manejo del Patrimonio Forestal del Estado. Igualmente, por este cuerpo legal, la mencionada secretaría de Estado es competente para la administración de los espacios que conforman el Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas.

Consecuentemente, corresponde al Ministerio del Ambiente el control del ingreso del público a las áreas protegidas y de las actividades que en ella se realicen, para lo cual se debe contar con los reglamentos correspondientes donde se determinen las particularidades de cada actividad, como tarifas y requisitos<sup>6</sup>.

La ley determina además las categorías de manejo existentes, siendo la del área en estudio la de Parque Nacional, considerado como un área extensa, con las siguientes características o propósitos: 1.- Uno o varios ecosistemas, comprendidos dentro de un mínimo de 10.000 hectáreas, 2.- Diversidad de especies de flora y fauna, rasgos geológicos y hábitats de importancia para la ciencia, la educación y la recreación; y, 3.- Mantenimiento del área en su condición natural, para la preservación de los rasgos ecológicos, estéticos y culturales, siendo

---

<sup>6</sup> Art. 71 y 72, *Ibíd.*

prohibida cualquier explotación u ocupación. De aquí que los usos permitidos en esta categoría de manejo son restrictivos.

En el Texto Unificado de Legislación Secundaria se incluye el desarrollo con un mayor nivel de detalle, de las disposiciones de las leyes ambientales –en particular la Ley Forestal-. Lo relacionado con las áreas naturales protegidas se encuentra localizado en varios de sus libros.

En el libro III de este texto, se establece que la declaratoria de áreas naturales protegidas debe hacerse mediante acuerdo ministerial de la autoridad ambiental nacional, a cargo de quien se encuentra su administración y manejo. Se identifican las siguientes como actividades permitidas dentro de las áreas naturales protegidas: preservación, protección, investigación, recuperación y restauración, educación y cultura, recreación y turismo controlados, pesca y caza deportiva controladas, aprovechamiento racional de la fauna y flora silvestres. La autorización de las mismas la da el Ministerio del Ambiente o la dependencia que corresponda.

Se establece como herramienta fundamental de gestión del Plan de Manejo, el cual debe ser aprobado por la autoridad ambiental competente, y constituye la orientación para los programas y proyectos a desarrollarse en el área protegida<sup>7</sup>. Dicho Plan sirve de base a los criterios para que el Ministerio del Ambiente –a través de quien corresponda- limite el número de visitantes por año a los sitios de visita en cada área, el número y capacidad de los vehículos, embarcaciones o naves que ingresen al área, el número máximo de personas que conforman los grupos de visita y el número máximo de personas por guía calificado por el MAE<sup>8</sup>.

Relacionado con este tema, se menciona la obligación del “pago de derechos por concesión de patentes de operación turística, ingreso y prestación de servicios dentro de las áreas protegidas”, a las siguientes actividades:

- a) La operación turística y recreacional que realicen personas naturales o jurídicas;
- b) El ingreso de visitantes;
- c) El uso de servicios existentes dentro de las Áreas Naturales;
- d) El aprovechamiento de los recursos por parte de los visitantes.<sup>9</sup>

Para ello, las personas con interés en realizar operaciones turísticas en un área protegida deben “obtener la respectiva calificación de acuerdo a la Ley Especial de Desarrollo Turístico previo a la inscripción en el Registro Forestal a cargo de la Ministerio del Ambiente o la dependencia correspondiente de éste”<sup>10</sup>.

Otro tema importante, que es abordado por esta norma, se ubica en el Libro IV, que contiene disposiciones normativas relacionadas con el “Comité de Gestión” para las áreas protegidas, en cual ese integrará “de manera voluntaria, por representantes del sector público y privado, que en el ámbito local tengan intereses o injerencia territorial en el área protegida”<sup>11</sup>. Se define al

---

<sup>7</sup> Art. 171, Libro III, TULAS.

<sup>8</sup> Art, 178, Ibid.

<sup>9</sup> Art. 180, Ibid.

<sup>10</sup> Art. 181, Ibid.

<sup>11</sup> Art. 165. Texto Unificado de legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.

Comité de gestión como el “ente organizado que se conforma para poder participar e incorporarse en el ámbito de acción de cada área protegida del Ecuador, pudiendo estar integrado por los consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales, cabildos comunales, comunidades ancestrales y campesinas; y, en general por entidades públicas y/o privadas u organizaciones sociales, legalmente reconocidas”<sup>12</sup>.

Como se explicó la gestión de las áreas naturales protegidas del es parte de las competencias del Ministerio del Ambiente, sin embargo se necesita que los Gobiernos Autónomos Descentralizados coadyuven en la gestión del área de amortiguamiento y áreas contiguas pues los asentamientos humanos y ejecución de obras de infraestructura presionan a las mismas. Nuevamente la herramienta más adecuada es el ordenamiento territorial.

## **8. OTRAS NORMAS RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE LOS BOSQUES**

### *8.1. Marco legal para la acreditación como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable, AAR*

Si se parte de la premisa de las causas de la deforestación tienen que ver con la realización de obras de infraestructura es necesario revisar el marco legal general para el licenciamiento ambiental.

La base legal de la acreditación se encuentra en el Art. 136 del COOTAD en la que se manifiesta que las competencias de control ambiental, deben asumirse en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y que los GADS necesariamente deben acreditarse como Autoridades Ambientales de Aplicación Responsable.

La Ley de Gestión Ambiental en el Art. 5 establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, SNDGA y el Art. 8 manifiesta que La Autoridad Ambiental Nacional, AAN, será ejercida por el Ministerio del Ambiente, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del SNDGA.

La Acreditación es una delegación de la AAN a una Autoridad Ambiental de Aplicación, (AAA) que cumpla con los requisitos establecidos en el Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA, para que puedan emitir Licencias Ambientales de un proyecto, obra o actividad.

La acreditación concede a un Gobierno Autónomo Descentralizado la Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable, es temporal (de 3 meses a 6 años) y no es descentralización de competencias, más bien se asemeja a la figura de una delegación.

El Ministerio del Ambiente promulgó el Acuerdo Ministerial número 108 de 9 de agosto del 2012 que agrega al Título 6, capítulo I del Libro VI del TULAS, MAE: el requerimiento de la presentación de la ordenanza que establece el subsistema de evaluación de impactos ambientales; la partida presupuestaria de la Unidad ambiental; presentar una certificación en la que se demuestra que el Gobierno Provincial no tienen acciones incumplidas con el Ministerio del Ambiente o la AAR responsable; presentar la ordenanza que crea la Comisaría ambiental; presentar el registro de consultores ambientales.

---

<sup>12</sup> Art. 166, *Ibíd.*

Antes de solicitar la acreditación se debería analizar cuántas industrias, actividades, obras o proyectos se va a licenciar en la Provincia- en el caso de que sea el Gobierno Provincial de Sucumbíos el que decida acreditarse- para analizar si vale la pena hacerlo o tal vez se puede convertir en Autoridad Ambiental de Aplicación cooperante.

Mediante entrevista realizada al Señor Darwin Chango<sup>13</sup>, técnico de la Dirección de Biodiversidad y Gestión Ambiental, se pudo conocer que el Gobierno Provincial está interesado en acreditarse ante el SUMA, sin embargo este proceso recién está iniciando.

## *8.2. Código de la producción*

En los Artículos 232 a 236, del Código de la Producción, se fomenta los incentivos a la producción sustentable. Al ser una Ley nueva se espera que de manera oportuna se pueda contar con el Reglamento respectivo que permita aplicar este articulado.

El Código incentiva actividades productivas, entendiéndose como producción la transformación de insumos en bienes y servicios lícitos. Para la actividad forestal sería todo lo que tendría que ver con la industrialización de los insumos del bosque.

El Art. 23 y 24 del Código Tributario establece varios incentivos tributarios para las actividades productivas que generen inversión, empleo o uso de nuevas tecnologías. La mayoría de incentivos tienen que ver con exenciones en el impuesto a la renta, en las tasas por exportaciones, entre otras.

El Artículo 234, numerales 7 y 8 incentivan, entre otras cosas, el manejo sustentable, la valoración adecuada de los recursos naturales, la responsabilidad intra e intergeneracional. Los incentivos para estas actividades serían:

1. Las reducciones y deducciones del impuesto a la renta que se establece el Artículo 24. Esto porque el Art. 235 manifiesta: "Para promover la producción más limpia y la eficiencia energética, el Estado establecerá los siguientes incentivos: a) Los beneficios tributarios que se crean en este Código...".
2. Posiblemente, los beneficios económicos que se obtengan a través de los "Permisos negociables de descarga". Usamos la palabra posiblemente, porque es el reglamento el instrumento que determinará si dentro de estos permisos podría ingresar el tema de bosques, o solamente la industria forestal.

A simple vista los incentivos establecidos en este Código, en el campo forestal son para *la producción que implique transformación*, es decir para la industria maderera, más no para los propietarios de bosques. Posiblemente, en el Reglamento al Código, pueda aclararse este tema de mejor manera.

---

<sup>13</sup> Entrevista telefónica realizada el día lunes 26 de agosto del 2013.

## 9. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN LOCAL DE LOS RECURSOS NATURALES

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, las competencias son establecidas por la Constitución y la Ley. Las competencias son clasificadas como exclusivas y concurrentes, y se ejecutan a través de las facultades de rectoría, regulación, planificación, gestión y control (Cazco, 2010).

La Constitución de la República en su Artículo 261 numeral 11 establece la competencia exclusiva del Estado Central sobre los recursos forestales, concordantemente los artículos 406 y 411 disponen la facultad genérica del Estado de regular la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares (Cazco, 2010).

### 9.1 *Estado central*

A continuación se detallan las instituciones del estado Central que trabajan en el tema de bosques:

- Los Ministerios coordinadores fueron establecidos por el gobierno del Presidente Rafael Correa con la finalidad de mejorar la coordinación entre Ministerios, instituciones y órganos adscritos de cada sector.
- El Ministerio del Ambiente (MAE) es la Autoridad Nacional Ambiental responsable del desarrollo sostenible y la calidad ambiental del país. Constituye la instancia máxima de coordinación para la emisión de políticas y regulaciones de carácter nacional, y determina los lineamientos generales para la organización y funcionamiento para la gestión ambiental del país. Su misión es la de dirigir la gestión ambiental a través de políticas, normas e instrumentos de fomento y control, para lograr el uso sustentable y la conservación del capital natural del Ecuador, asegurar el derecho de sus habitantes a vivir en un ambiente sano y apoyar la competitividad del país.

El Ministerio vislumbra ser la Autoridad Ambiental Nacional sólida, líder del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, con un equipo humano comprometido con la excelencia, que guíe con transparencia y efectividad al Ecuador hacia el desarrollo sustentable.

La estructura vigente del Ministerio está compuesta de 4 Subsecretarías: Desarrollo Organizacional, Patrimonio Natural, Gestión Ambiental Costera y Calidad Ambiental, Subsecretaría de Cambio Climático. El sector forestal está a cargo de la Dirección Nacional Forestal, ubicada en la Subsecretaría de Patrimonio Natural y los temas de REDD+ los lleva adelante la Subsecretaría de Cambio Climático.

La Dirección Nacional Forestal tiene el apoyo de las Direcciones Provinciales de Ambiente que mantienen en su estructura administrativa, el área de Patrimonio Natural en donde se encuentra incorporada la gestión forestal, actualmente estas Direcciones mantienen autonomía administrativa y se encuentran desconcentradas. Acuerdo Ministerial No. 025 – 2012.

Si se revisa el Estatuto de Gestión Organizacional del Ministerio del Ambiente, se puede observar que las responsabilidades y funciones de la Dirección Forestal y la Dirección Nacional de Mitigación del Cambio Climático no incluyen las de relacionarse entre sí, y las de la Dirección

Nacional Forestal no incluyen el tema de cambio climático.

A continuación se revisa las atribuciones y responsabilidades de las Direcciones en mención:

**Cuadro 5. Atribuciones y responsabilidades de las Direcciones vinculadas con la gestión forestal y cambio climático en el Ministerio del Ambiente.**

Dirección Nacional Forestal	Dirección Nacional de mitigación del cambio climático.
Detener la pérdida de los bosques nativos, mejorando la calidad de vida de los involucrados.	Proponer programas de difusión y capacitación sobre las causas principales del Cambio Climático en el Ecuador y el mundo.
Administrar y conservar el patrimonio forestal del Estado, bosques, vegetación protectores y recursos existentes en los humedales, manglares y páramos.	Coordinar y consensuar criterios y posiciones nacionales en las negociaciones internacionales sobre cambio climático y temas relacionados. Informes y seguimiento a proyectos MDL, REDD+,
Restaurar las tierras de aptitud forestal sin bosques incorporándolas a los procesos de desarrollo económico y social a través de un masivo programa de fomento a la forestación.	Coordinar acciones para la mitigación del cambio climático (reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) con aquellas desarrolladas en los sectores de energía, industria, forestal, agrícola, entre otros:
Desarrollar campañas sobre la difusión sobre la protección y conservación de los bosques.	Coordinar las acciones de la Autoridad Nacional del Mecanismo para un Desarrollo Limpio
Proponer la participación de las poblaciones rurales y de los pueblos y nacionalidades indígenas en el proceso de toma de decisiones; también en la planificación, ejecución y seguimiento de programas forestales y de conservación.	Dirigir el Programa Nacional de Mitigación del Cambio Climático.

**Fuente:** elaboración propia. Basada en la Codificación del Estatuto de Gestión Organizacional del Ministerio del Ambiente. Acuerdo Ministerial 025 de 12 de marzo del 2012.

Al parecer los proyectos REDD+ y MDL – es decir el tema de bosques - vincularían las actividades de la Dirección Nacional Forestal con la Dirección Nacional de Mitigación del Cambio Climático.

Existe la obligación de coordinar actualmente entre los dos departamentos, pero podría lograrse un elemento de mayor vinculación a raíz de contar con un programa común entre las dos Unidades, por ejemplo el de lograr la reducción de la deforestación. Esto podría lograrse gestionando procesos conjuntos y compartidos, posiblemente mejorando las actividades de manejo forestal, de tal manera que se constituyan en predios que preserven servicios ambientales y mantengan niveles de carbono.

Sectorialmente otras instituciones que manejan o administran recursos naturales tienen competencias que afectan la gestión forestal como por ejemplo:

**Cuadro 6. Principales Cuerpos Legales, por sectores y su Relación con los Bosques**

Sector	Ley que regula / Políticas	Ministerio / Cuerpo regulador	Impacto en los Bosques
Agricultura	Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964).	Ministerio de Agricultura y Ganadería a través Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) en ese entonces ahora Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA)	Como esta ley promovía el cambio del uso del suelo para demostrar la posesión efectiva de un predio. Con ésta se fomentó la deforestación (práctica que se mantiene hasta la actualidad).
Bosques	Ley Forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre codificada en el año 2004	Ministerio del Ambiente – Dirección Nacional Forestal	La normativa forestal asociada a esta ley antes del año 2000, no consideraba la degradación de los bosques, únicamente se concentraba en un modelo meramente extractivista; a partir del año 2000 se modifican las normativas, introduciendo criterios de sostenibilidad, como mantenimiento de la cobertura boscosa, evitar la pérdida de biodiversidad y como un mecanismo de fomento se desreguló el aprovechamiento de las plantaciones forestales.
Petróleo	Ley de Hidrocarburos (15 noviembre de 1978) decreto supremo No. 29 67. Reformada en el 2000, septiembre 2007 y 27 de julio 2010.	Ministerio de Recursos Naturales no Renovables	La exploración y extracción de petróleo causa degradación de los bosques, relacionado con líneas de prospección sísmica, tuberías, plataformas y caminos que causan deforestación y abren nuevos frentes de colonización.
Minería	Ley de minería publicada en el registro oficial No.517 del 29 de enero del 2009).	Ministerio de Recursos Naturales no Renovables	El desarrollo de las concesiones mineras supone construcción de carreteras que facilitan los procesos de deforestación y degradación de bosques.
Energía	Ley de Régimen del sector eléctrico reformada en octubre de 1996	Consejo Nacional de electricidad (CONELEC)	Creación de líneas de transmisión suponen deforestación en los derechos de vía. Creación de

			estaciones, sub estaciones, presas o diques de contención. Genera cambios de usos de suelo por deforestación e inundación. Futuros planes de Parques eólicos las áreas destinadas podrían verse alteradas.
Obras de infraestructura de Gobiernos Autónomos Descentralizados	COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.	Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADS.	Las obras de infraestructura como vivienda, caminos, carreteras implican deforestación y afectaciones a los bosques.
Agua, concesiones, renovaciones	Ley de Aguas	SENAGUA	En lugares con el ecosistema bosques existen concesiones de agua. Los bosques están relacionados directamente con la generación del recurso agua.

**Fuente:** MAE, ONU-REDD (citado en Documento del Programa, 2011).

## 9.2 Gobiernos Autónomos Descentralizados

Mención especial requieren las competencias exclusivas otorgadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por la Constitución y la Ley tales como, la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial y la gestión de cuencas hidrográficas. Evidentemente dichas atribuciones tienen incidencia directa en el manejo local de los recursos naturales y su conservación.

El Art. 263 numeral 3, 4 y 6 de la Carta Magna establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Provinciales, ejecutar en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas y la gestión ambiental provincial, así como planificar, construir y operar y mantener sistemas de riego.

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su Art. 41 literal a y literal e establece como función la de promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial y el Art. 42 literal c y d establece como competencia la gestión ambiental provincial y las obras en cuencas y microcuencas.

Vale la pena también mencionar que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador les otorga la facultad normativa y sancionadora a nivel administrativo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro de su jurisdicción y de acuerdo a las competencias atribuidas.

El Consejo Nacional de Competencias, desde que fue instaurado ha definido el hecho de que las competencias de riego y reforestación son competencias de los Gobiernos Autónomos Provinciales:

Resolución 8 del Consejo Nacional de Competencias, publicado en el Registro Oficial 509 de 09-ago-2011 Última modificación: 11-oct-2012

Mediante la Resolución 8 del Consejo Nacional de Competencias se transfieren las competencias de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales del país.

En el caso de los sistemas de riego públicos cuya administración, operación y mantenimiento fue transferida a las juntas o asociaciones de regantes, con anterioridad a la Resolución las Juntas o asociaciones de regantes mantienen la administración, operación y mantenimiento y la gestión social, observando la regulación nacional y provincial que se dicte para el efecto.

En el caso de los sistemas de riego exclusivamente comunitarios, la administración, operación y mantenimiento corresponde a las comunidades, las que sin embargo, deberán observar la regulación nacional y provincial que se dicte para el efecto.

La Resolución ratifica las facultades del Gobierno Central como las de rectoría nacional, planificación, regulación y control, en todos los casos; y de gestión de los sistemas multipropósito y binacionales, de acuerdo a las disposiciones constantes en la presente resolución; así como en los interprovinciales, mientras no sean susceptibles de transferencia.

Resolución 8 del Consejo Nacional de Competencias-CNC 2012

Mediante la Resolución 8 del Consejo Nacional de Competencias se regula como una competencia concurrente las de la forestación y reforestación. Se señala que el Gobierno Central es el titular exclusivo de la competencia de forestación y reforestación, con fines de protección y conservación, y sus beneficios alternos pero los Gobiernos Autónomos Descentralizados gestionarán concurrentemente con el gobierno central la forestación y la reforestación, con fines de protección y conservación, y sus beneficios alternos, en los términos establecidos en la presente resolución.

El Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD promulgado en el año 2010 establece la competencia de desarrollo productivo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y la de gestión ambiental. Si bien no podría descentralizarse los temas de biodiversidad y bosques (porque son de competencia exclusiva del Estado Central) podría pensarse en varias acciones que incentiven el desarrollo económico productivo sustentable de los sistemas agroforestales.

Si se quiere revisar las competencias de los Gobiernos Autónomos Municipales en cuanto a los temas de bosques, existen algunas competencias que se encuentran relacionadas es necesario señalar que la Constitución en el art. 264 establece como sus competencias las siguientes:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

El COOTAD en el Art. 54 señala de manera concordante que son funciones de los Gobiernos Municipales promover el desarrollo sustentable: regular, prevenir y mitigar la contaminación ambiental.

## **10. PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS EN SUCUMBÍOS**

Anteriormente, en este documento se explicaron los derechos existentes para los pueblos y nacionalidades indígenas, montubias y afroecuatorianas. En esta sección se detallan los problemas por los que atraviesan las mismas. Antes de direccionar el análisis hacia este tema cabe decir que, específicamente, existen dos nacionalidades (Secoya y Cofán) que participan de la Mancomunidad REDD+ creada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La mancomunidad, a su vez, creó la Empresa Pública de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación y perfeccionamiento de los depósitos de Carbono (plus) Mancomunidad del Norte del Ecuador (EP REDD+ MNE), cuyo objetivo es administrar y ejecutar el proyecto REDD+ y sus estatutos fueron publicados en el Registro Oficial No.692 del 27 de abril del 2012.

A nivel local, la Empresa trabaja con el Comité REDD+ de Sucumbíos en el que participa la nacionalidad Secoya y Cofán, así como otros propietarios que también pertenecen a varias asociaciones de colonos.

### *10.1. Nacionalidad A'í Cofán*

El territorio ancestral del pueblo Cofán comprende la región Amazónica de Sucumbíos (Ecuador) y Putumayo (Colombia), que se desprende de las estribaciones de los Andes hasta el interior de la Amazonía en una extensión de 360 km de frontera (GADPS, 2009: 47). Se estima que el territorio ancestral de este pueblo llegó a extenderse hasta más de 6 millones de hectáreas en la zona amazónica y pie de montaña de lo que actualmente es Colombia y Ecuador (Ormaza, 2010: 10). En la actualidad sus territorios se concentran (en la parte de Ecuador) en la provincia de Sucumbíos, con una cobertura de bosques cercana a las 400 mil hectáreas (Ormaza, 2010: 10).

Una gran parte de los procesos deforestación que se han llevado a cabo en el territorio Cofán se relacionan con la migración producto de la reforma agraria que promovía la colonización de la Amazonía, en Ecuador. De esta manera, instituciones como el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) –creado para conducir la política agraria del país en la década del sesenta– favorecieron el despojo de tierras en la Amazonía y la colonización para fines productivos y mercantilistas. Es el caso, para dar un ejemplo, de la colonización lojana de finales de la década del sesenta que dio origen a la fundación de Nueva Loja: los nuevos colonos deforestaron una gran parte de los bosques primarios que estaban en su territorio para comercializarlos, los cuales fueron luego reemplazados por cultivos de café y pasturas para el ganado (GADPS, 2009: 22).

A partir de finales de la década del sesenta se llevó a cabo la primera incursión de petroleras en la zona de Lago Agrio. En la actualidad las operaciones de exploración cubren casi tres millones

de hectáreas de la Amazonía, llegando a ocupar los territorios ancestrales de los Cofán. Debido a que la actividad extractiva en esta región es anterior a la DDPI de la ONU y el Convenio No. 169 de la OIT, no se hizo ningún tipo de consulta ni de consideración a las comunidades frente el objetivo y los efectos de esta actividad sobre sus territorio, os. Aquí se encuentran los bloques petroleros SINGECO Y GAPS, específicamente en el territorio de las comunidades de Dureno, Dovuno, Sinangoe, Chandíana en.

La nacionalidad Cofán inició su proceso de organización en 1984 para defenderse en un principio de la colonización y también de las petroleras. Un primer paso en este proceso político fue crear un plan de gestión territorial para ganar el reconocimiento de su territorio ancestral y la adjudicación de tierras por parte del Estado (Ormaza, 2010: 11). Entre sus labores reconocidas para el manejo y la conservación de los bosques, se encuentra la iniciativa que dio origen a la propuesta de creación de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo<sup>14</sup>. Por otro lado, la FEINCE y la Fundación para la sobrevivencia Cofán, crearon el Programa de Guarda Parques Cofán (PPGC) como estrategia y mecanismo para controlar las presiones socio-ambientales que atentan contra la integridad del territorio Cofán (Ormaza, 2010: 12).

Actualmente, la Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (FEINCE) se ha planteado entre sus principales objetivos elaborar políticas de conservación de tierras y recursos naturales.

El Estado Ecuatoriano, haciendo eco de los convenios internacionales sobre los derechos al territorio de los indígenas, ha hecho entrega de títulos de propiedad a las comunidades cofanes de Dureno y Dovuno, pero algunas comunidades como la de Sinangoe siguen sin poder definir su derecho formal al territorio (GADPS, 2009: 22).

Actualmente el número de comunidades cofanes equivale a 13 y se localizan en el cantón Lago Agrio en las parroquias Dureno y Jambelí; en el cantón Casales, parroquia Dorado de Casales; en el cantón Cuyabeno, parroquia Cuyabeno; en el cantón Sucumbíos, parroquia La Bonita.

- ***Principales problemas que afectan el territorio Cofán***

La falta de delimitación del territorio es uno de los principales problemas que afectan a la población Cofán. Algunas comunidades Cofán tienen territorios al interior de la Reserva Ecológica Cayambe-Coca, así como en el Bosque Protector Alto Bermejo y Parque Nacional Sucumbíos. Algunas de estas comunidades han establecido acuerdos de conservación con el Ministerio del Ambiente, por ejemplo: en la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno existen 35.000 hectáreas de conservación de la comunidad Zábalo y, en la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, unas 55.000 mil hectáreas de las comunidades Chandíana'en, Tayosu Conqqe y Alto Bermejo (GADPS, 2009: 54).

Existen disputas frente a los límites del territorio de las comunidades Cofán al interior de las áreas protegidas, es el caso de la comunidad Sinangoe y la delimitación de su territorio al

---

<sup>14</sup> La Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (FEINCE), la Fundación para la Sobrevivencia del Pueblo Cofán (FSC) y el Field Museum de Chicago, con el apoyo del Ministerio de Ambiente realizaron el estudio que dio origen a este proyecto.

interior de la Reserva Ecológica Cayambe Coca (Ormaza, 2010: 11).

Otros problemas identificados en el territorio Cofán por las mismas comunidades cofanes son: la presencia de pozos petroleros y fincas a sus alrededores; la progresiva invasión de madereros y ganaderos; la falta de respaldo legal para actuar, es decir la falta de instrumentos legales que les permitan defender su territorio (reglamentos internos); la inexistencia de planos del territorio Cofán y la falta de escrituración de una parte de las tierras que consideran les pertenece.

No existe en la actualidad un marco normativo ni de reglamentos internos que permitan ejercer un control, manejo y gestión eficaz y eficiente del territorio. Por otro lado, no existen planes de mitigación frente a la actividad de las empresas extractivas; hay un escaso control sobre la extracción minera, petrolera y maderera y, finalmente, un limitado apoyo técnico y financiero a procesos de conservación ambiental (GADPS, 2009).

Se piensa que, a través de los proyectos REDD+, estas comunidades podrían llegar a percibir un ingreso adicional por el cuidado del bosque, evitando así la deforestación y degradación de los servicios ambientales que estos generan. Gracias a la configuración de su cultura y su organización social (que a pesar de las vicisitudes de la historia se mantiene en una armonía con su hábitat natural) los Cofanes ven en los REDD+ una posibilidad no sólo para mejorar sus condiciones económicas de vida, sino también de conservar sus territorios ancestrales y sus prácticas culturales en contra de los proyectos extractivos y expansivos que amenazan sus formas de vida (GADPS, 2009: 58). Es tanto así que, la propuesta original de crear un comité REDD+ en la región de Sucumbíos surgió de la iniciativa de las comunidades Cofanes y su interés particular en implementar mecanismos de protección y conservación de su territorio y su cultura (Entrevista con vicepresidente de la FEINCE).

En relación a los bosques, por el momento, se está implementando el Programa Socio bosque el cual firmó convenios con las comunidades Cofanes que no se encuentran en áreas protegidas estatales; esto, debido a que el programa no reconoce la tenencia ni el uso usufructo de tierras ancestrales bajo categorías de manejo estatal (Ormaza, 2010: 13). De esta manera, el programa no cubre todo el territorio Cofán y la comunidad considera que los subsidios estatales del programa Socio Bosque han dividido aún más el territorio (GADPS, 2009).

No obstante, el plan de vida de la nacionalidad tiene como fin disminuir las amenazas de extinción étnica/cultural y desarrollar las potencialidades de su gente a partir de un aprovechamiento sustentable de su riqueza territorial (GADPS, 2009: 56). La FEINCE (Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador) se ha comprometido entre otras cosas a elaborar políticas de conservación de tierras y recursos naturales que están bajo su posesión.

## *10.2. Nacionalidad Siekopai*

Los Siekopai se ubican en las riberas del río Aguarico, parroquia San Roque del cantón Shushufindi y la parroquia Tarapoa del cantón Cuyabeno. Su territorio ancestral está constituido además por una parte de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. Hacen parte del grupo Tukano Occidental, miembros de la familia lingüística de los Tukanos los cuales llegaron a ocupar un vasto territorio (GADPS, 2013: 33). Comparten parte de su territorio con comunidades Kichwa, Siona y A'í. La base principal de su alimentación es el maíz y la yuca, la cacería y la pesca, los frutos y productos del bosque.

Los principales procesos que han marcado los cambios en el territorio y la organización social de los Siekopai través de su historia se relacionan con los proyectos extractivos tales como el boom de caucho a finales del siglo XIX y el boom del petróleo en la década del sesenta –con la consecuente construcción de la carretera de la cuenca del río Aguarico –el cual dejó, además de los cambios en el medio ambiente y el territorio, un sistema de explotación social y laboral basado en deudas, en peones (GADPS, 2013: 34).

El período de la expansión del caucho a finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX causó la pérdida de gran parte de los territorios ancestrales Siekopai, así como la exterminación de parte su cultura. La guerra entre Ecuador y Perú significó también una pérdida importante del territorio ancestral en la franja fronteriza, de manera que una parte de la población fue obligada a separarse y ubicarse a uno y otro lado de la frontera (GADPS, 2013: 39).

En la década del ochenta el Estado Ecuatoriano concesionó 9.850 hectáreas del territorio ancestral de caza Siekopai a la compañía Palmeras del Ecuador (GADPS, 2013: 38). A finales de esta misma década, se creó la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno que implicó un nuevo despojo territorial para las nacionalidades Siona y Siekopai (GADPS, 2013: 39). Algunas reparticiones voluntarias del territorio que han hecho los Siekopai –por ejemplo a la Precooperativa Tierras Orientales, en el cantón Shushufindi –así como la invasión de los A'í de Zábalo han generado también una pérdida significativa de los territorios ancestrales de esta nacionalidad.

- ***Principales problemas que afectan al territorio Siekopai***

La reducción del territorio Siekopai es uno de problemas que los afecta. Actualmente, se encuentran solicitando ante el gobierno central la adjudicación y legalización de 9.000 hectáreas de territorio ancestral, ubicadas al interior de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. Hasta el momento, han sido reconocidas 42.614 hectáreas como territorio de la nacionalidad Siekopai y Siona. El 70% de estas tierras constituyen área de reserva y protección ambiental y un 30% centros poblados (GADPS, 2013).

Por otro lado, la entrada de colonos a su territorio ha generado una situación de ambigüedad debido a los mismos pactos que ellos han hecho voluntariamente con otras comunidades y con las cooperativas, lo cual ha venido socavando el control y la autonomía de las comunidades Siekopai sobre su territorio. Por ejemplo, en el sector de Aguas Negras, los socios de la Precooperativa 22 de Agosto continúan adentrándose en los territorios Siekopai y en la comunidad Orahueya (en territorio compartido con la nacionalidad Siona). La invasión de la Precooperativa Pantera se ha salido de control. Se ha identificado igualmente un riesgo de invasión por parte de colonos en el sector Pañayaku donde habitan tanto comunidades Siekopai como comunidades Kichwa (GADPS, 2013).

Específicamente, con la Precooperativa Tierras Orientales, existe un convenio de entendimiento para el respeto mutuo entre las partes, el cual se firmó con la intención de regular los conflictos más precisos de la expansión de esta precooperativa (GADPS, 2013: 97).

En lo referente a la relación con otras comunidades, los Siekopa han logrado construir acuerdos para una convivencia más pacífica en el territorio. Por ejemplo, con los Siona, con los cuales mantienen vínculos de amistad e incluso de familiaridad, crearon una organización conjunta registrada ante el CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador) (GADPS, 2013: 94).

Internamente, las nacionalidades han establecido acuerdos para la administración del territorio compartido, sin embargo estos acuerdos carecen de la fuerza normativa suficiente para definir los límites de la expansión sobre territorios de cada nacionalidad y actuar sobre los procesos de invasión.

Recientemente, el Estado ecuatoriano ha impuesto una demanda a través del Ministerio del Ambiente por la tala del bosque y la siembra de palma africana, la cual las personas Siekopai consideran injusta e inaceptable pues, además de no tener en cuenta los daños generados por las empresas petroleras de la zona<sup>15</sup>, consideran que el Estado no ha sido eficiente a la hora de generar políticas de compensación adecuadas o mejores opciones de desarrollo sostenible para sus territorios.

Finalmente, entre los problemas graves que afectan el territorio Siekopai se encuentran los efectos de la contaminación ambiental que fueron generados por la multinacional Chevron Texaco, específicamente sobre los ríos y suelos, cuya compensación sigue aún sin resolverse.

La nacionalidad Siekopai tiene actualmente 2.250 hectáreas de terreno de la comunidad Siekoya Eno comprometida con el proyecto Socio bosque, lo cual fue aprobado por el Primer Congreso de NAISEPAI el 19 de mayo de 2012 junto con el Ministerio del Ambiente. Sin embargo, los Siekopai han manifestado inconformidad frente a la negociación que se hizo del Proyecto Socio bosque en su momento, al interior de los territorios compartidos con la nacionalidad Siona, pues consideran que no se los consultó al respecto (GADPS, 2013: 97).

### *10.3. Nacionalidad Siona*

Los Siona se encuentran ubicados al interior de las parroquias: Puerto Bolívar (cantón Putumayo), San Roque (cantón Shushufindi), Tarapoa y Aguas negras (cantón Cuyabeno) en la Provincia de Sucumbíos. Pertenecen a la familia lingüística Tukano Occidental. Sus territorios ancestrales comprenden la parte alta del río Aguarico, el río Eno y río Shushufindi.

Una parte del territorio Siona (al igual que el territorio Siekopai) hace parte de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, aunque se tiene conocimiento de que solo las comunidades sionas que se encuentran asentadas aquí hicieron un convenio de delimitación del territorio donde disponen de espacios tradicionales de pesca y caza, con algunas normas de conservación (GADPS, 2012: 16). Sin embargo, los Siona afirman no haber sido consultados para el establecimiento de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno (en el año de 1979 cuando se creó), lo cual implicó que gran parte de su territorio ancestral quedara en poder del Estado, administrado por el Ministerio de Ambiente (GADPS, 2012: 48).

---

<sup>15</sup> Una de las empresas petroleras que se encuentra operando en el bloque que incluye los territorios Siekopai, es la empresa china Andes Petroleum.

Otra parte del territorio (127.028 hectáreas) hace parte del convenio entre el Ministerio del Ambiente y la ONISE (Organización de la nacionalidad indígena Siona del Ecuador) para la Conservación y Manejo Ecológico del Territorio Ancestral Siona, el cual se encuentra desactualizado.

- ***Principales problemas que afectan al territorio Siona***

La presencia de petroleras y la delimitación estatal de zonas de protección constituyen las principales amenazas para el territorio de las comunidades Siona. El hecho de que la mayor parte de su territorio ancestral se encuentre haciendo parte de la Reserva Producción Faunística Cuyabeno (administrada por el Ministerio de Ambiente) significa para ellos que no pueden desarrollar actividades de agricultura para el sustento de su economía y, por ende, para el mejoramiento de sus condiciones de vida (GADPS, 2012). Por otro lado, se encuentra la amenaza de derrames petroleros y de las empresas de procesamiento de palma africana ubicadas alrededor de sus territorios.

En el año 2008 las comunidades Siona Sototsiaya, Biaña, Aboquewira y Orahueya del sector Aguarico firmaron un convenio de ejecución del Proyecto Socio Bosque, mediante el cual se comprometían a conservar y proteger 11.200 hectáreas, por lo cual el Estado los beneficiaría monetariamente con un valor de \$US 9,92 por hectárea.

El plan de vida establece dentro de sus objetivos específicos implementar un sistema de control y monitoreo del territorio Puerto Bolívar y el territorio compartido Siona-Siekopai, en la zona de Aguarico. De manera más general se han propuesto conservar y preservar los bosques y sus grupos culturales; impulsar la producción comunitaria a través de la tecnificación de los cultivos de cacao y café; diversificar su producción mediante chacras ancestrales y el ecoturismo.

#### *10.4. Pueblo Afroecuatoriano*

El pueblo afro ecuatoriano de la provincia de Sucumbíos se encuentra localizado sobre todo en las zonas urbanas del cantón Lago Agrio (en particular de la parroquia Nueva Loja); cantón Shushufindi, Putumayo y, en menor medida los cantones Sucumbíos, Cascales, Gonzalo Pizarro y Cuyabeno.

Fue en la década del setenta que se inició la migración de los pueblos afroecuatorianos hacia la selva amazónica, principalmente desde Esmeraldas y el Chota, ciudades que fueron producto de las prácticas de cimarronaje (Esmeraldas) y por otro lado de las economías de hacienda que utilizaban mano de obra negra (Chota). También llegaron desde las provincias del Guayas, El Oro, Los Ríos e incluso, algunos, desde la Costa Pacífica colombiana (GADPS, s/f).

El mayor impulso migratorio de estos pueblos se produjo en el marco de las leyes de desarrollo agrario y colonización de la Amazonía y la declaración de terrenos baldíos, justo por la misma época en que se dio el boom del petróleo en el país (finales de la década del sesenta). De esta manera, la condición de los pueblos afroecuatorianos en la selva amazónica se remite históricamente a un proceso reciente de colonización. No obstante, los procesos migratorios más recientes han sido motivados por la perforación de nuevos campos petroleros y la construcción

del oleoducto Lago Agrio-Limoncocha.

- *Principales problemas que afectan al territorio Afroecuatoriano*

El concepto de relación ancestral con los territorios excluye a los pueblos afroecuatorianos del derecho a territorios y tierras ancestrales, específicamente en la región de Sucumbíos donde su migración ha sido más bien reciente. Los pueblos afroecuatorianos de la Amazonía sufren un doble proceso de discriminación: por un lado la discriminación ligada a su condición de minoría étnica y a los factores estructurales de pobreza y desigualdad social; por otro lado, la discriminación que se fundamenta en su condición de colonos en territorios ancestrales indígenas.

Gran parte de la población afroecuatoriana vive en lugares dispersos porque no disponen de tierras ni territorios propios ni en la extensión suficiente para desarrollar actividades productivas. Habitan predominantemente en las áreas urbanas por la forma como se han vinculado a la economía de la región: como obreros, empleadas del servicio, peones, etc. En la actualidad, cuentan con un total de 51 fincas que suman 1.365 hectáreas (GADPS, s/f: 84), 23 de ellas con escrituras de propiedad y 28 sin escrituras o con contratos de compra venta. Sus principales actividades agropecuarias son el cultivo de yuca, maíz, plátano, cacao, café y pasto; y la cría de animales pequeños: chanchos, cabras, chivos, conejos y cuyes; aves; especies nativas: guanta, guatusa, capil, capigua-ra, danta (GADPS, s/f: 90).

Los pueblos afroecuatorianos de Sucumbíos han iniciado procesos de organización social para lograr superar los aspectos de discriminación social y laboral, así como para lograr acceder a pequeñas áreas para el desarrollo de la agricultura. En la parroquia General Farfán, han llegado a conformar una alianza –a través de la Asociación de Organizaciones Negras de Sucumbíos (ASONES) –con la Federación de Organizaciones Campesinas del Cordón Fronterizo que abarca a 98 organizaciones de la frontera colombo-ecuatoriana.

En el cantón Lago Agrio, los pueblos afroecuatorianos se encuentran ubicados en la zona de amortiguamiento de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo. Sin embargo, una de las principales amenazas para el área la constituye la expansión de la frontera agrícola que ha sido producto de la expansión no planificada y lo cual ha incidido en la pérdida de especies forestales como el cedro, la caoba, chuncho, guayacán, entre otros (GADPS, s/f: 107). Por otro lado, la población del cantón Shushufindi tiene al interior la Reserva Biológica de Limoncocha y el Bosque Protector Subcuenca Pañayacu-Pañacocha. En el cantón Cascales, estos grupos habitan las zonas de amortiguamiento de: la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, Reserva Ecológica Cayambe Coca y el Bosque Protector Bermejo.

## **11. ORDENANZAS LOCALES**

Es necesario revisar los procesos normativos que se han dado en la Provincia a partir de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en los cuales encontramos un deficiente proceso con las Ordenanzas que se describen a continuación.

### *11.1 Orgánico estructural del Gobierno Provincial de Sucumbíos*

Como parte del proceso operativo y como una instancia administrativa del Gobierno Provincial se encuentra la Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno Provincial de Sucumbíos. Según la página web esta dirección cuenta con dos programas: 1) Biodiversidad en el que se ha planificado tener un banco de germoplasma y trabajar en la restauración y sucesión de bosques secundarios y 2) mejoramiento de programas de saneamiento ambiental, consumo humano, desechos sólidos, evaluación y monitoreo de pasivos ambientales<sup>16</sup>.

Después de la incorporación de la Dirección de Gestión Ambiental no se observan ordenanzas en relación con las competencias de gestión ambiental que tiene el Gobierno Provincial.

### **Reforma a la Ordenanza Constitutiva de la Unidad Municipal de Desarrollo Sustentable (UMDS) del Cantón Lago Agrio**

En el Registro Oficial No. 251 del lunes 17 de Abril del 2006 se publica la Reforma a la Ordenanza Constitutiva de la Unidad de Manejo Sustentable, en la que se establecen las siguientes funciones para esta Unidad:

- a. Promocionar y fomentar la autogestión comunitaria con énfasis en la implementación de proyectos productivos y de servicio;
- b. Fomentar el desarrollo económico productivo del cantón, proporcionando la implementación de nuevas alternativas productivas apropiadas para la zona y ecológicamente sustentable;
- c. Desarrollar opciones que contribuyan a lograr el fortalecimiento organizado de la comunidad y a mejorar su capacidad de gestión;
- d. Proporcionar apoyo técnico, según los requerimientos de la comunidad;
- e. Crear iniciativas de coordinación y participación interinstitucional que coadyuven a alcanzar los objetivos de la unidad y el desarrollo de la comunidad;
- f. Organizar las secciones o áreas que fueren necesarias para implementar los planes, programas y proyectos;
- g. Administrar los terrenos municipales destinados para proyectos agroproductivos;

---

<sup>16</sup> [www.sucumbios.gob.ec](http://www.sucumbios.gob.ec)

- h. Seleccionar el personal técnico y de coordinación requerido y propender a su capacitación de acuerdo a las actividades que realizan;
- i. Gestionar la consecución de recursos locales e internacionales para propender a que se cumplan los objetivos de la unidad y los requerimientos colectivos;
- j. Capacitar a los pequeños y medianos agricultores con tecnologías que permitan una producción económicamente rentable, socialmente viable y ecológicamente sustentable;
- k. Fomentar programas de participación comunitaria que permitan la reforestación de importantes sectores de la jurisdicción cantonal de Lago Agrio;
- l. Impulsar programas de reforestación en toda la población beneficiaria de sus proyectos;
- m. Localizar mercados internos y externos para la comercialización de los productos que se fomentan a través de sus proyectos;
- n. Apoyar en la gestión ante organismos públicos y privados para el cumplimiento de obras de infraestructura productiva que fomenten el desarrollo agropecuario del cantón; y,
- o. Las demás que determine el reglamento o considere el Comité de Gestión.

El Art. 5 de la Ordenanza establece como una instancia consultiva de la Unidad al Comité de Gestión que está integrado por:

- a. El Alcalde del Municipio de Lago Agrio a su delegado, quien lo presidirá;
- b. los concejales designados por el Pleno del Concejo, por el lapso de dos años, quienes tendrán sus respectivos suplentes;
- c. Un delegado de las organizaciones beneficiarias de los proyectos que ejecuta la Unidad Municipal de Desarrollo Sustentable; por el lapso de dos años, con su respectivo suplente; y,
- d. El Coordinador Técnico de la Unidad Municipal de Desarrollo Sustentable (UMDS) quien actuará como Secretario del Comité de Gestión, sin derecho a voto.

El Comité de Gestión (Art. 7) tiene las siguientes atribuciones:

- a. Formular y aprobar el presupuesto anual de la UMDS y presentarlo oportunamente para la aprobación del Cabildo Municipal, hasta el 30 de agosto de cada año;
- b. Revisar y aprobar el Plan Operativo Anual de la Unidad;
- c. Establecer los mecanismos operativos más adecuados para el cumplimiento de los objetivos de la unidad;
- d. Apoyar en la gestión de recursos financieros y científico técnico para la ejecución de proyectos;
- e. Presentar un informe anual al Ilustre Concejo Municipal sobre la marcha de la unidad; y,
- f. Las demás que señalen las ordenanzas y reglamentos.

## **Ordenanza que Reglamenta la Estructura Orgánica Funcional del Ilustre Municipio de Lago Agrio:**

En el RO No. 161 de 3 de Septiembre del 2007 se publica esta Ordenanza que mediante el art. 5 se crea la Dirección Municipal de Desarrollo Sustentable, que tiene un nivel operativo y a quien se le ha atribuido las siguientes funciones:

- Representar técnica y administrativamente a la Dirección de Desarrollo Sustentable.
- Elaborar el Plan Operativo Anual, ejecutar y supervisar las actividades del proceso y subprocesos, estableciendo estándares de rendimiento.
- Organizar los cuadros de equipos de trabajo, las metodologías técnicas administrativas de gestión; administrar y mantener niveles adecuados de coordinación entre los diferentes subprocesos del área con los demás departamentos municipales que tienen que ver con el desarrollo cantonal.
- Determinar y supervisar el costeo de los programas y proyectos, y canalizar acciones con el Área Financiera.
- Establecer y mantener en funcionamiento un sistema de rendición de cuentas de las acciones de los diferentes equipos de trabajo que garanticen la optimización de resultados.
- Dirigir las acciones conducentes a la realización de alianzas estratégicas con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales para la cooperación de asistencias técnicas y económicas, que coadyuven a alcanzar los objetivos de la dirección y el desarrollo sustentable de la comunidad.
- Capacitar a la población en tecnologías que determinen una producción económicamente rentable, socialmente viable y ecológicamente sustentable.
- Las demás atribuciones y gestiones señaladas en la Ordenanza constitutiva de la DMDS.
- Coadyuvar al desarrollo sostenible y armónico del cantón para el bienestar, seguridad y condiciones de vida de las comunidades.
- Realizar el seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo que se ejecuten.
- Velar por el buen uso de los bienes de la unidad.
- Es el responsable ante cualquier instancia, de las actividades que realice la DMDS.
- Monitoreo y evaluación interna de los proyectos que esté ejecutando la DMDS.
- Entregar informes a beneficiarios, financiadores y al Comité de Gestión.
- Presentar trimestralmente al Alcalde y Concejo, un informe de actividades, novedades y sugerencias.
- Participación ciudadana en las acciones y proyectos de la Dirección.
- Dirigir las acciones conducentes a la realización de alianzas estratégicas con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales para la cooperación de asistencias técnicas y económicas, que coadyuven a alcanzar los objetivos de la dirección y el desarrollo sustentable de la comunidad.

La Dirección según la Ordenanza cuenta con una Unidad agrícola que cuenta con las siguientes funciones:

- Elaborar el plan anual de actividades y controlar su ejecución.
- Analizar sistemas de producción agrícola para la implementación técnica de trabajos agro ecológicos de desarrollo sustentable, basadas en conocimientos esenciales, para los intereses de los agricultores y sirvan para mantener los recursos naturales básicos y

diversificar los cultivos de mayor valor.

- Determinar las metodologías de investigación agropecuaria y capacitar a los líderes de trabajo, como a las comunidades campesinas.
- Desarrollo de posprogramas y proyectos agrícolas para el cantón y sus parroquias, con participación de las comunidades.
- Desarrollar programas de capacitación a la población rural, para mejorar los métodos y técnicas agrícolas, aumentar la productividad y los ingresos, y mejorar su nivel de vida y elevar las normas educativas y sociales de la vida rural.
- Desarrollar alianzas estratégicas con organismos públicos, privados, universidades para las investigaciones agropecuarias que conduzcan a clarificar aspectos productivos, sociales y ambientales de interés para las comunidades, empresarios agrícolas, etc.
- Investigar los procesos productivos y la relación de éstos con el ambiente y la población, y determinar su impacto.
- Ejecutar evaluación de los programas y proyectos de acuerdo al Plan Operativo y determinar estrategias preventivas y correctivas de los mismos e informar al coordinador.
- Generar acciones y programas tendientes a la participación ciudadana y a la obtención de una cultura agrícola sostenida.
- Participar en la programación y generación de las microempresas con las comunidades, propiciando la vinculación en el mantenimiento de culturas y patrimonios locales, y convalidando sus recursos autóctonos.

La Unidad pecuaria, que también es parte de la Dirección, tiene las siguientes funciones;

- Fomentar el desarrollo pecuario del cantón, proporcionando la implementación de nuevas alternativas productivas apropiadas a la región y ambientalmente sustentables.
- Fomentar la generación, validación y transferencia de tecnologías pecuarias.
- Gestionar políticas, planes, programas y proyectos que contribuyan a la reactivación del sector productivo pecuario, impulsando una cultura de conservación ambiental y desarrollo sustentable en el cantón.
- Desarrollar acciones que contribuyan a lograr el fortalecimiento organizativo de la comunidad y a mejorar su capacidad de gestión, apoyando a iniciativas locales con enfoque de red.
- Impulsar la comercialización de la diversidad pecuaria del cantón.
- Coordinar con el MAG - SESA compañías de sanidad animal para la prevención y erradicación de enfermedades.
- Establecer programas ciudadanos de capacitación en tecnologías de producción pecuaria económicamente rentables, socialmente viables y ambientalmente sustentables.
- Impulsar programas internos (cantonales) y externos (regionales y nacionales) para la comercialización de productos y servicios pecuarios.
- Cooperar en la zonificación del cantón de acuerdo con las aptitudes del suelo para las distintas actividades pecuarias que se impulsen en el cantón.
- Dirigir en coordinación con la DMDS el Centro Demostrativo y de Capacitación (CDC).
- Las demás que disponga el Director.

La Unidad de Desarrollo Organizativo cuenta con las siguientes funciones:

- Planear las actividades anuales y controlar su ejecución.
- Planear y supervisar la ejecución de estudios de investigación socioeconómicos de las

comunidades y participar en la formulación de políticas para la ejecución de programas de desarrollo de la DMDS.

- Coordinar los programas de trabajo con organizaciones públicas y privadas a efectos de fortalecer las gestiones y el desarrollo comunitario y promover la agrupación de habitantes urbano-rurales en comunas, cooperativas, asociaciones y talleres.
- Efectuar las actividades conducentes a lograr la participación activa de la población civil y de organizaciones públicas y privadas en las diferentes mesas de concertación del Plan de Desarrollo; y, promover campañas de difusión y comunicación social, tendientes al desarrollo de conductas que favorezcan el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Dar asistencia técnica a las comunidades, cooperativas, agrupaciones, etc. y apoyar a la formulación de normas, estatutos, planes y proyectos que permitan la integración y desarrollo social.
- Administrar los registros, estadísticas y más datos técnicos sobre las investigaciones socioeconómicas e informar periódicamente a las autoridades municipales, que permitan una reprogramación de actividades.
- Realizar la gestión inherente a la participación de la DMDS en la ejecución de convenios y acuerdos en organizaciones nacionales e internacionales en temas de su competencia específica, así como en bloques de integración regional.
- Desarrollar programas de organización técnica de la DMDS y presentar manuales de procedimientos y flujos de trabajo y organizar la capacitación del personal en estos temas.
- Las demás actividades señaladas

Lo que sorprende es que la Ordenanza que Reglamenta la Estructura Orgánica Funcional del Ilustre Municipio de Lago Agrio, publicada en el año 2007, no deroga la Ordenanza Constitutiva de la Unidad Municipal de Desarrollo Sustentable (UMDS) publicada en el año 2006. La principal diferencia es que en el año 2007 se habla de una Dirección y en el año 2006 se habla de una Unidad, la primera tendría mayor jerarquía en la estructura institucional.

En el año 2006 se habla de un Comité de Gestión que aprueba presupuestos, revisa planes operativos, y revisa informes anuales, mientras en el año 2007 la Dirección ya no cuenta con un Comité de Gestión.

En los dos casos se enfoca en actividades productivas, mucho más que las ambientales. En el caso de la reforestación, solamente la Ordenanza del año 2006 menciona ésta como una función de la Unidad.

### **Reglamento Orgánico funcional del Gobierno Municipal de Cascales**

Este Reglamento se publica en el Registro Oficial 409 del 1 de diciembre del 2006, mismo que dentro del nivel operativo el Municipio de Cascales cuenta con la Unidad Municipal de Desarrollo Sustentable que tiene dentro de sus funciones las siguientes:

- a. Planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades de la unidad;
- b. Fomentar el desarrollo productivo del cantón, propiciando de nuevas alternativas productivas y de servicios para la zona y ecológicamente sustentable;
- c. Implementar y supervisar planes, programas, proyectos que contribuyan a la conservación y

- manejo de los recursos naturales del cantón y crear una cultura de preservación ecológica y ambiental en la comunidad;
- d. Desarrollar acciones que contribuyan a lograr el fortalecimiento organizado a la comunidad y a mejorar su capacidad de gestión;
  - e. Propiciar apoyo técnico, según el requerimiento de la comunidad;
  - f. Crear instancias de coordinación y participación interinstitucional que coadyuven a alcanzar los objetivos de la Unidad y el Desarrollo Sustentable de la Comunidad;
  - g. Organizar las secciones o áreas que fueren necesarias para implementar los planes, programas y proyectos;
  - h. Seleccionar el personal técnico requerido, propender a su capacitación de acuerdo a las actividades que realizan;
  - i. Gestionar la consecución de recursos locales e internacionales para propender a que se cumplan los objetivos de la unidad y los requerimientos colectivos;
  - j. Coordinar la búsqueda de mercados internos y externos para la comercialización de los productos que se fomentan a través de sus proyectos;
  - k. Coordinar los procesos de gestión ambiental;
  - l. Diagnosticar, promover y difundir el turismo en Cascales;
  - m. Promover programas que vayan en beneficio e incremento de la actividad turística en nuestra población;
  - n. Organizar campañas de difusión educativa, concientización dirigida a los sectores sociales del cantón, a fin de promover la Gestión proyectos con diferentes sectores de la sociedad y propender a la autogestión económica;
  - o. Ejecutar las competencias que descentralicen el Ministerio del Medio Ambiente en lo concerniente al manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestre (forestal y biodiversidad), y sobre calidad ambiental;
  - p. Presentar informes trimestrales de las actividades de la unidad al Concejo;
  - q. Las demás funciones que disponga el Alcalde

Como se puede apreciar el Reglamento Orgánico Funcional del Municipio de Cascales atribuye funciones en el sector productivo y en el sector turístico a la Unidad Municipal de Desarrollo Sustentable. Esto no siempre es conveniente porque podría ser Juez y Parte la Unidad de Desarrollo Sustentable al tener que regular actividades productivas y turísticas y a la vez hacer gestión ambiental.

Se habla de las competencias que descentralizaría el Ministerio del Ambiente, sin embargo en la actualidad el COOTAD ya otorga algunas competencias ambientales a los Municipios del país, éstas deberían asumirse sin necesidad de convenios de descentralización.

Sería importante actualizar este Reglamento, en lo que respeta a las funciones de la Unidad, pues deben contemplarse las funciones que le atribuye el COOTAD a los Municipios en materia ambiental a partir del año 2010.

### **Ordenanza de Saneamiento Ambiental en el Cantón Cascales**

Esta Ordenanza Municipal, publicada en el Registro Oficial 350 de 30-dic-1999, busca regular el uso de los recursos naturales haciendo énfasis en que se tratan de bienes de uso público. Se establece que se debe contar con el permiso de uso por parte de la Municipalidad, mismo que

implica la consecución de una póliza de seguros por posibles daños a terceros.

Se establece la obligatoriedad de contar con auditorías ambientales en actividades de uso de los recursos naturales. Las actividades que estarían bajo las disposiciones de esta Ordenanza serían tala del bosque tropical, de árboles y malezas, el repique, la quema, la introducción de especies ajenas (exóticas), utilización de agroquímicos.

Esta Ordenanza mezcla los temas de calidad ambiental y control con los temas forestales, además que la competencias sobre bosques son de exclusivo tratamiento del Ministerio del Ambiente. La inclusión de los temas de auditoría ambiental deberían hacerse a través de la creación de un subsistema de calidad ambiental y la correspondiente acreditación como AAR.

La Ordenanza en el Art. 3 prohíbe las descargas de efluentes provenientes de la actividad agropecuaria, minera o hidrocarburífera que pueden alterar la calidad del suelo, afectar a la salud humana, la flora, la fauna, los recursos naturales, recursos hídricos y otros bienes de semejante naturaleza.

La Ordenanza en el Art. 4 manifiesta que: “Las piscinas utilizadas dentro de la explotación hidrocarburífera deberán ser diseñadas con material impermeable a fin de evitar la contaminación del suelo y en lo posterior del recurso hídrico”, inmiscuyéndose así la ordenanza en la legislación hidrocarburífera, tema que no es de competencia de los Municipios. En varios artículos regula algunas cuestiones técnicas del sector hidrocarburífero sin tener la competencia para ello.

#### **Ordenanza para la prevención y control de la contaminación ambiental y la protección de los recursos naturales en el cantón Gonzalo Pizarro**

Esta Ordenanza regula los mecanismos para la prevención y control de la contaminación ambiental generada, principalmente, por las actividades minera, hidrocarburífera e hidroeléctrica asentadas en esta circunscripción, que generan sustancias, residuos o desechos sólidos, líquidos y emisiones, impactando sobre la salud de la población, el agua, aire, suelo, la biodiversidad y los recursos naturales del cantón.

Los sujetos de control son los establecimientos y actividades que se encuentran en el cantón relacionados con las actividades que se detallan en el párrafo anterior. Estos sujetos deben obtener el respectivo permiso ambiental.

Como Autoridad Ambiental Responsable se designa al Municipio, cosa que estaría contradiciendo el Art. 136 del COOTAD y el Libro VI del TULS MAE en el que se establece que la Autoridad Ambiental Responsable serían las entidades acreditadas bajo el SUMA, cosa que el Municipio de Gonzalo Pizarro todavía no ha logrado. Lo que si podría hacerse es que el Municipio actúe como Autoridad Ambiental de Aplicación Cooperante.

#### **Ordenanza que regula el manejo, conservación y protección de las microcuencas del cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos**

La Ordenanza publicada en el RO 406 del 16 de marzo del 2011, regula el manejo, conservación y protección de las microcuencas del cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos, ecosistemas

y otras áreas prioritarias para la conservación de los recursos naturales del cantón dirigidas a garantizar la provisión de agua en cantidad y calidad. Además regula las actividades productivas sustentables.

La Ordenanza promueve el manejo y conservación de manera integral de las microcuencas del cantón y la recuperación de zonas prioritarias. Se refiere de manera específica a la microcuenca del Río Libertad como principal fuente de abastecimiento de agua para la población del cantón, pero también establece la necesidad de identificar potenciales microcuencas sujetas a manejo y protección.

Es sumamente interesante el destino de presupuesto por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, para la aplicación de la Ordenanza y además el énfasis de la Ordenanza en la investigación, en la zonificación y categorización territorial.

La Ordenanza prohíbe varias actividades que atentan contra el mantenimiento de las cuencas hidrográficas y zonas determinadas para la conservación, como por ejemplo: i) las nuevas ocupaciones de tierra; b) implementación de obras públicas sin el correspondiente licenciamiento ambiental; iii) descargas de aguas sin el debido tratamiento; iv) la extracción maderera.

También establece en el Art. 10 algunos incentivos para las comunidades y sectores comprendidos en la zona de intervención los siguientes:

1. Programas de apoyo a la comunidad y sectores, orientados a la tecnificación y al mejoramiento de las actividades productivas, que sus integrantes las ejecuten dentro del marco de la presente ordenanza.
2. Políticas para la ejecución de nuevas actividades alternativas y sustentables en las áreas de intervención. Para la ejecución de los incentivos que se dejan señalados, el Gobierno Municipal coordinará acciones de ejecución y financiamiento con entidades estatales, regionales, seccionales, comunitarias, ONG's y otras afines.
3. Los bienes inmuebles declarados en calidad de área de protección, e inscritos en el Registro Forestal de la Regional del Ministerio del Ambiente, se exonerarán del pago por concepto del impuesto a los predios rurales, siempre y cuando no sea beneficiario de otra exoneración otorgada por alguna institución pública.

Por otro lado, se establecen algunas sanciones administrativas para quien proceda a realizar afectaciones al medio ambiente.

Esta Ordenanza sin duda contribuye en evitar la deforestación pues el establecer zonas de protección y manejo sustentable, significa que las acciones de los GADS y del gobierno central deben enfocarse en el manejo adecuado de la zona.

## 12. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se aprecia en párrafos anteriores existe una evolución normativa deficiente en el tema ambiental en la Provincia de Sucumbíos, a pesar de que es una Provincia en la que existe una enorme riqueza de biodiversidad y que enfrenta varios problemas ambientales. Las competencias ambientales no se han asumido de manera adecuada y completa, no existen cuerpos normativos importantes que coadyuven en la lucha contra la deforestación.

Se hace necesario desarrollar estrategias y marcos normativos para asumir la gestión ambiental y para ejecutar el manejo de cuencas hidrográficas. Los planes de desarrollo son instrumentos importantes que permitirían reconocer zonas geográficas que puedan ser manejadas en el marco de las competencias que les atribuye la Constitución y el COOTAD a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Es necesario promover la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial basado en un análisis territorial multidimensional que se ajuste a lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional.

Las estrategias normativas locales deben estar enfocadas en el ámbito del ordenamiento territorial, la protección de cuencas hidrográficas y sobre todo en la regulación de las actividades productivas para que éstas sean sustentables. No cabría pensar en el tema de control forestal, vedas, regulaciones forestales pues no existe la competencia.

Si se piensa en que al interior del Proyecto Net Zero Deforestation se va a trabajar en reducir la tasa de deforestación, es necesario considerar que la competencia en materia de bosques está en manos del Ministerio del Ambiente, por lo tanto es necesario generar una coordinación estrecha con esta institución.

El marco legal nacional en materia de bosques ha avanzado significativamente, una vez que se cuenta con los bosques como mitigadores de cambio climático. El Ecuador ha asumido las consideraciones y discusiones internacionales de la mejor manera posible y ahora hasta se contempla una norma REDD+.

La Provincia de Sucumbíos podría auscultar las alternativas que en cuanto a proyectos REDD+ se tienen en zonas geográficas amenazadas. Además se requiere de un análisis de costo beneficio, pues debe ponerse en la balanza el monto de la inversión que se necesita para los estudios versus las ganancias que se podría obtener, ya que como se explicó la norma REDD+ no considera propietarios de los certificados ni a los GADs ni a los propietarios privados.

Podría, en el marco de las zonas geográficas que se definan en el plan de desarrollo de la Provincia identificarse sitios clave para coordinar con el Ministerio del Ambiente las limitaciones en la emisión de licencias forestales para que existan zonas dedicadas exclusivamente a la conservación. Otra de las acciones podría ser la de analizar las especies forestales que están en peligro y coordinar con el Ministerio la emisión de licencias forestales selectivas con las especies que no están en peligro.

La promoción de la incorporación de normas para el manejo forestal sustentable en ciertas zonas geográficas es de vital importancia pues el manejo de los bosques sigue siendo informal en el país y cuando se hace a través de una licencia forestal, ésta no garantiza que se apliquen estándares de manejo forestal que promuevan la conservación de los bosques.

Es necesario trabajar en procesos de generación de mercados locales trabajando en la cadena de valor de la madera para promover procesos de compra responsable, tanto a nivel de aserraderos, mueblerías e incluso compras públicas responsables en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En lo que a territorios indígenas se refiere, todavía existen vacíos en cuanto a la delimitación de los territorios ancestrales indígenas y la seguridad de los mismos. En la actualidad estos involucran a diferentes tipos de actores y por ende requieren ser analizados de forma particular:

- En el caso de la nacionalidad Cofán, estos han avanzado mucho más que las otras nacionalidades en el reconocimiento de los derechos sobre sus territorios ancestrales gracias a que han logrado un mayor poder de organización y de negociación con el Estado. Sin embargo, como ellos mismos manifiestan, carecen de elementos normativos que les permita ejercer un arbitrio al interior de sus territorios y, en los casos de algunas comunidades, siguen existiendo disputas con el Estado frente a la delimitación de los mismos. Aún así, ellos reconocen que la mayor amenaza se encuentra en los proyectos petroleros y en los procesos de invasión llevados a cabo por finqueros, madereros y grupos de colonizadores, los cuales no sólo han causado su arrinconamiento sino también la reconfiguración de los paisajes de producción en detrimento de la conservación de los recursos forestales.
- En el caso de la nacionalidad Siekopai, se concluye que gran parte de su territorio ancestral ha sido fragmentado principalmente por los procesos de colonización llevados a cabo por las precooperativas, finqueros y de otras comunidades con las cuales comparten su territorio. Fuera de esto, los riesgos creados por la actividad de empresas petroleras, como Chevron Texaco, representan actualmente un problema ambiental que sigue aún sin resolverse.
- En el caso de la nacionalidad Siona existe un claro conflicto frente a los usos de su territorio ancestral que se encuentra ubicado al interior de la Reserva Producción Faunística de Cuyabeno. Ellos reclaman el derecho a hacer un uso sustentable de su territorio para poder desarrollar actividades productivas de subsistencia, frente a lo que la delimitación de áreas protegidas por el Estado y la imposibilidad de generar proyectos de socio bosque al interior de estos espacios, les representa una amenaza para la supervivencia y para la valorización externa del papel de su cultura en la generación de servicios ambientales.
- En el caso de la nacionalidad Afroecuatoriana, no existe una discusión política o legal que les permita reivindicar su derecho al territorio en la región de Sucumbíos puesto que su presencia en la zona ha sido sobre todo el producto de procesos de colonización. Sin embargo, la colonización afroecuatoriana de la Amazonía se ha llevado a cabo en condiciones de pobreza y desventaja social por lo cual estas comunidades sufren de una doble marginación en el territorio y su principal problema lo constituye, efectivamente,

la falta de títulos de propiedad y de planes de manejo que les permita obtener un reconocimiento y hacer un uso sustentable del territorio donde se asientan.

Por lo anterior, es necesario tener en cuenta la forma como cada una de las nacionalidades implicadas en los procesos forestales se enfrentan a los principales problemas que afectan su territorio, así como considerar la existencia o inexistencia de mecanismos para hacerlo. En general, se observa que existe una debilidad normativa, así como un desconocimiento en las comunidades –generado en algunos casos por el aislamiento social y cultural – que ha favorecido la colonización, la expansión no planificada sobre áreas sensibles ambientalmente y la falta de regulación a la actividad de las empresas y demás proyectos extractivos.

El papel del Estado es ambiguo al interior de estos conflictos puesto que –si bien es clara la necesidad de su acción en la conservación y protección de los recursos y bienes forestales (por ejemplo, a través del establecimiento de áreas protegidas) – se percibe una dificultad para integrar a esto las necesidades más inmediatas de las comunidades que tienen un vínculo histórico, cultural y espacial con el bosque, por ejemplo: las necesidades de territorio, de subsistencia, de autonomía, etc.

Se necesita trabajar de manera expresa y enfática en la consolidación y protección de los territorios indígenas buscando desarrollar normativas que eviten las amenazas que sufren estos grupos.

Por otro lado, fuera de los territorios indígenas es importante destacar la importancia de identificar actividades económicas complementarias que permitan reducir la presión sobre los bosques, dichas actividades deben ser sostenibles en el tiempo. Por eso es importante incluir en la estrategia una articulación con los sectores productivos y las ordenanzas deben definir limitaciones en el uso de los recursos naturales

Otro de los mecanismos es recurrir a la promulgación de tasas por servicios, tal como se explicó en el documento y según lo que establece el artículo 136 del COOTAD. Además se puede buscar mejorar la situación en cuanto a la aplicación de la exoneración del pago del impuesto predial de los propietarios de bosques.

Parece ser que los GADS, en las ordenanzas revisadas en este análisis buscan controlar los procesos de contaminación del sector petrolero y minero en la zona<sup>17</sup>, pero para ello es necesaria la acreditación como AAR. Aunque no se espera que de esta manera logren controlar pozos y operaciones petroleras, sí se espera que tengan influencia sobre los negocios asociados a estos como el transporte, venta de insumos etc.

No se observan ordenanzas que creen o promuevan espacios de participación ciudadana como consejos, comités, veedurías.

Las obras de infraestructura del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados afectan los procesos de deforestación, por lo tanto debe fortalecerse los procesos de consulta, participación y de respeto a los territorios indígenas.

---

<sup>17</sup> Cascales y Gonzalo Pizarro.

### 13. REFERENCIAS

1. Acuerdo Ministerial No. 025 de 15 de marzo del 2012.
2. Álamo Jiménez, José Carlos (2007). Bosques y Cambio Climático. La Función de los Bosques como sumideros de carbono y su contribución al cumplimiento del protocolo de Kyoto por parte de España. Zaragoza-España.
3. Álamo Jiménez, José Carlos. Bosques y Cambio Climático. La Función de los Bosques como sumideros de carbono y su contribución al cumplimiento del protocolo de Kyoto por parte de España. Zaragoza-España. 2007.
4. CIFOR (2010). "Sencillamente REDD. Guía de CIFOR sobre bosques y cambio climático y REDD". En [www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)
5. Cárdenas, Carla (2011). "Análisis de casos o Iniciativas Tempranas de REDD+ en el Ecuador". Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y Ambiental, Quito- Ecuador.
6. Cazco, Robert (et. Al). Análisis de la institucionalidad forestal en el Ecuador. Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y Ambiental. Quito, 2012.
7. Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC) (2010). En [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int).
8. EcoDecisión (2012). "Ecuador: Un resumen de REDD Countries Database". En The Redd Desk.
9. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente.
10. FAO (2010). "Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010". Informe principal, Roma. En
11. <http://faostat.fao.org/site/626/default.aspx#ancor>.
12. FAO (2012). Políticas y Gestión de Bosques en el Ecuador. En Pablo Lozano (Autor).
13. Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos (GADPS) (2009). "Plan de Vida de la Nacionalidad A'í Cofán".
14. Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos (GADPS) (2012). "Plan de Vida de la Nacionalidad Siona (2012-2014)".
15. Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos (GADPS) (2013). "Plan de Vida de la Nacionalidad Siekopai 2014-2024".
16. Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos (GADPS) (s/f). "Plan de Vida del Pueblo Afroecuatoriano Ecuatoriano".
17. MAE, ONU-REDD (2011). Documento del Programa Nacional Conjunto.

18. MAE (2012). Estrategia Nacional de Cambio Climático.
19. MAGAP (2011). Estructura orgánica.
20. Naciones Unidas (2008). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
21. Ormaza, Paulina (2010). "Haciendo visible lo invisible: Modelo de Gestión Territorial desarrollado por la Nacionalidad A'11 (Cofán) del Ecuador". En *Iniciativa Ciudadanizando la Política Ambiental 2010*. Quito (Grupo FARO) abril.
22. Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2007). Convenio NO. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (2da edición). Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
23. SENPLADES (2013). "Guía para la formulación de agendas de coordinación intersectorial y política pública sectorial".